

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA PÉRÉQUATION

DE L'IMPOT FONCIER

DES PROPRIÉTÉS NON BATIES

Thèse pour le Doctorat

SOUTENUE LE SAMEDI 6 JUIN 1908, A 2 HEURES 1/2

PAR

Bernard CHASSAING DE BORREDON

· ANCIEN ÉLÈVE DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants : { MM. HITIER, professeur.
CARPENTIER, professeur.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

L'BRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1908

DE LA PÉRÉQUATION

DE

L'IMPOT FONCIER DES PROPRIÉTÉS NON BATIES

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA PÉRÉQUATION

DE L'IMPOT FONCIER

DES PROPRIÉTÉS NON BATIES

Thèse pour le Doctorat

SOUTENUE LE SAMEDI 6 JUIN 1908, A 2 HEURES 1/2

PAR

Bernard CHASSAING DE BORREDON

ANCIEN ÉLÈVE DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants : { MM. HITIER, professeur.
CARPENTIER, professeur.



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555826_0069

BIBLIOGRAPHIE

- D'AUDIFFRET (marquis). — Système financier de la France.
- BÉQUET. — Répertoire du droit administratif.
- BLOCH. — Dictionnaire de l'Administration.
- BONJEAN. — Revision et conservation du cadastre.
- BOUCARD ET JÈZE. — Eléments de la science des finances.
- BOUTIN. — Rapport sur les opérations de répartition et de sous-répartition.
- BRETON. — La réorganisation du cadastre et la conservation du cadastre.
- DE BROGLIE (duc). — Le libre échange et l'impôt.
- CAILLAUX, TOUCHARD ET PRIVAT-DESCHANEL. — Les impôts en France.
- CAUWÈS. — Economie politique.
- COHEN. — Réformes pratiques dans le régime des impôts.
- COLSON. — Cours d'économie politique.
- DIEU. — Divers systèmes de péréquation.
- FOURNIER DE FLAIX. — La réforme de l'impôt en France.
- DE FOVILLE. — Le morcellement.
- DE GAËTE (duc). — Mémoire sur le cadastre.
- GARNIER. — Traité des finances.
- HAURIU. — Précis de droit administratif.
- JOURDE. — (Thèse, Paris, 1886). — La péréquation de l'impôt foncier.

- LEHUÉROU KÉRISSEL. — (Thèse, Rennes, 1902). — Des dégrèvements en matière d'impôt foncier.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité d'économie politique.
— Traité de la science des finances.
- OCHIER. — (Thèse, Poitiers, 1905). — Le nouveau cadastre.
- DE PARIEU. — Traité des impôts.
Procès-verbaux de la Commission extraparlamentaire du cadastre.
- ROUSSEAU. — (Thèse, Poitiers, 1893). — Assiette de la contribution foncière en droit romain et en droit français.
- SAY (Léon). — Dictionnaire des finances.
- STOURM. — Les finances de l'ancien régime et de la Révolution.
- STOURM. — Systèmes généraux d'impôts.
- VIGNES. — Traité des impôts en France.
-

INTRODUCTION

On ne peut, depuis quelques années, jeter un coup d'œil sur les projets de budget ou sur les discussions parlementaires dont ils sont l'objet, sans y voir longuement exposée ou vivement discutée quelque réforme touchant l'impôt foncier. Tout le monde est d'accord sur un point : c'est que l'impôt sur la propriété non bâtie est très mal assis. Les ministères paraissent et disparaissent, laissant toujours quelque trace de leur sollicitude sur ce point : nous verrons notamment que la loi de finances de l'exercice 1908 présente un ensemble de dispositions dont la taxe sur la propriété non bâtie est loin d'être exclue.

Quelles sont les causes de cette mauvaise répartition de l'impôt foncier ? Quels sont les moyens théoriques de porter remède à ce mal ? Quelles réformes la pratique a-t-elle réalisées à ce sujet ? L'étude de ces différents points est le but de ce travail.

CHAPITRE I

L'impôt foncier et le cadastre

SECTION I. — L'IMPÔT FONCIER. — HISTORIQUE.

ETAT ACTUEL.

Le sol ne nourrit pas seulement les générations humaines, il fournit encore à l'industrie les matières premières qui lui sont nécessaires. C'est donc la principale source de richesse des peuples ; de tout temps, d'ailleurs, il a été imposé.

Les Grecs ont connu l'impôt foncier et les Romains lui avaient donné des bases très précises. Etabli en Gaule par les empereurs romains, l'impôt foncier fut maintenu par les rois francs. Childebert II, roi d'Austrasie, fit renouveler en 590 le cadastre du Poitou, œuvre de son père Sigebert. Mais, à cette époque, les rois jouissaient, comme les seigneurs, des revenus des terres qu'ils s'étaient réservées, et l'impôt était plus une co-propriété foncière qu'un droit de souveraineté.

Ce ne fut que sous le règne de Charles VII que la taxe foncière constitua une imposition régulière profitant au

trésor royal, et affectée à l'entretien des troupes permanentes.

A cette époque, la taxe foncière était perçue sous des formes très diverses. Elle portait le nom de taille réelle, de taille personnelle, de dixièmes, de vingtièmes, de corvées. Elle continua à être perçue jusqu'à la Révolution.

La caractéristique de la taxe-foncière de l'ancien régime, sous toutes ses formes, fut l'injustice et l'inégalité de répartition. Les nobles, les membres du clergé et certains privilégiés étaient exempts d'impôt. D'ailleurs, le nombre des nobles s'augmentant d'année en année diminuait d'autant le nombre des contribuables et rendait à chacun plus insupportable le poids de l'impôt. Ce n'était pas seulement la noblesse héréditaire qui conférait l'exemption de l'impôt, mais aussi certaines charges accessibles aux roturiers. Il y en avait quatre mille environ.

A ces privilèges, à ces immunités fiscales venaient s'ajouter l'inégale répartition de l'impôt et les malversations des collecteurs. Aussi les réclamations de la classe la plus pauvre et la plus humble étaient-elles nombreuses. Deux écrivains du xvii^e siècle, qui, presque seuls, ont osé élever la voix pour signaler ces abus se sont rencontrés pour placer les causes de la misère du peuple dans la mauvaise répartition des impôts et dans les malversations des agents du fisc.

Boisguilbert, dans son ouvrage intitulé « Détail de la

France », dit que « la seule fonction de la collecte, dont il ne revient pas un denier au roi, coûte plus au peuple et par conséquent à l'Etat que la taille même ». Quelques années plus tard, il écrit : « La collecte achève de ruiner les sujets et met le comble à leur désolation ou plutôt à leur désespoir. » C'est ensuite Vauban, qui dans sa « Dîme royale », s'apitoie sur le sort du « pauvre paysan » et s'indigne contre les injustices des répartiteurs qu'il voudrait voir frapper des plus fortes pénalités.

Ainsi, les impôts de l'ancien régime étaient tous vicieux par leur assiette et leur mode de répartition. Les dîmes ne portaient pas sur toutes les productions et variaient, suivant les localités, du septième au trente-deuxième. De même, les vingtièmes.

C'est pour éviter tous ces inconvénients, et obvier dans la mesure du possible à ces injustices, que nous allons voir l'Assemblée constituante faire table rase des contributions de l'ancien régime, et asseoir l'impôt sur de nouvelles bases.

Lors de la convocation des Etats généraux de 1789, les députés du tiers-état reçurent le mandat formel de réclamer la suppression des privilèges fiscaux et de faire proclamer l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt. Il faut d'ailleurs reconnaître que le clergé et la noblesse, peut-être en prévision du conflit qu'eût soulevé leur insistance à réclamer le maintien de l'ancien état de choses, arrivèrent aux Etats généraux prêts à sacrifier

leurs privilèges. On remarque dans les cahiers des deux ordres privilégiés une unanimité frappante sur ce point. Le discours d'inauguration des Etats généraux, prononcé par le roi le 5 mai 1789, constate cet état d'esprit des représentants des ordres privilégiés : « Je vois avec sensibilité, dit-il, que ma confiance a été justifiée par les dispositions que les deux premiers ordres ont montrées à renoncer à leurs privilèges pécuniaires. »

Les trois ordres, d'un accord unanime, réclamèrent donc l'égalité fiscale pour tous les citoyens. Aussi n'est-il pas étonnant de voir l'Assemblée constituante, dans la loi du 23 novembre 1^{er} décembre 1790, organique de la contribution foncière, sanctionner ces désirs et décréter que tous les citoyens subviendraient d'une façon égale aux besoins publics. « Il sera établi à compter du 1^{er} janvier 1791 une contribution foncière qui sera répartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur revenu net, sans autres exceptions que celles déterminées pour les intérêts de l'agriculture » (article 1^{er} de la loi). C'est donc l'abolition pure et simple de toutes les inégalités et de tous les privilèges de l'ancien régime.

Après avoir proclamé l'égalité fiscale, la loi du 23 novembre 1790 édicte une seconde disposition qui a trait à l'incidence de l'impôt foncier. L'article 1 répartissait la contribution foncière entre les propriétés à raison de leur « revenu net », les articles 2 et 3 expliquent ce

qu'il faut entendre par cette expression : « revenu net ».
« Le revenu net d'une terre est ce qui reste à son propriétaire, déduction faite, sur le produit brut, des frais de culture, semences, et entretien » (art. 2).

« Le revenu imposable est le revenu net moyen calculé sur un nombre d'années déterminé » (art. 3). Pour les propriétés non bâties, ce revenu moyen était calculé sur les quinze années antérieures, déduction faite des deux meilleures, et des deux plus mauvaises. Pour les propriétés bâties, ou les assimila aux meilleures terres labourables de la commune. L'Assemblée constituante déclara que l'impôt foncier serait payable en argent (art. 5).

La loi du 23 novembre 1790 ayant fait de la contribution foncière un impôt de répartition, on fut, dès lors, obligé d'estimer le revenu net de toute la France. Cette opération fut confiée à Lavoisier, député du bailliage de Blois qui estima le revenu total de la France à 4440 millions. On décida alors que l'impôt foncier serait fixé au sixième de ce revenu net, c'est-à-dire 240 millions, auxquels on ajouta soixante millions de centimes additionnels pour les départements.

Comment arriver à trouver d'exacts éléments d'appréciations qui permissent d'attribuer à chaque département une part du contingent général, relativement à sa richesse ? Après de longues recherches opérées avec le concours de Tarbé, chef de la division des con-

tributions directes, le comité d'imposition fut obligé d'en revenir aux anciennes fixations des vingtièmes et de les prendre comme base de répartition. Avec ce système, les anciennes inégalités subsistaient forcément, car le comité des contributions directes n'avait à sa disposition que les documents fournis par l'ancien régime lui-même, documents fort imparfaits et s'appliquant aux anciennes circonscriptions financières. La répartition fut donc des plus arbitraires. Le comité d'imposition le savait d'ailleurs fort bien : « Sans doute, il y aura quelques départements dont la proportion sera trop élevée ; ce sont ceux qui, sous l'ancien régime, avaient été imposés sans mesure. Dénués des moyens de vous présenter les preuves détaillées de leur surcharge, il ne nous appartient pas de vous proposer des dispositions qui paraîtraient arbitraires. »

Quoiqu'il en soit, il est intéressant d'étudier comment se fait, à l'heure actuelle, la répartition de l'impôt foncier.

Le chiffre total de l'impôt foncier est arrêté tous les ans par la loi de finances et réparti en contingents distincts pour les diverses circonscriptions administratives du pays, eu égard à leur richesse respective. A cet effet, est annexé annuellement à la loi de finances un état contenant « le tableau de fixation des contingents en principal de chaque département pour l'exercice ». Chaque Préfet reçoit notification du Ministre des Finances de son contingent particulier. L'opération de répartition

entre les divers départements échappe à tout recours contentieux. Si les contingents paraissent exagérés, les Conseils généraux peuvent réclamer et demander des dégrèvements, mais pour l'année suivante seulement : tel est le premier degré de la répartition. Entre les arrondissements d'un même département, la répartition est opérée par le Conseil général ; chaque Préfet donne avis du chiffre du contingent, à lui transmis par le Ministre, au Conseil général. La session du Conseil général ne peut durer plus d'un mois, et est fixée au premier lundi qui suit le 15 août. — Dans cette session, le Conseil général dresse un état général de répartition entre les arrondissements. Le Préfet adresse alors à chaque Sous-Préfet un mouvement lui faisant connaître le contingent de son arrondissement, et accompagné des délibérations et décisions du Conseil général.

C'est enfin le Conseil d'arrondissement qui doit répartir les contingents de chaque arrondissement entre les communes dans sa session d'août ; il agit ici après avoir reçu du Sous-Préfet le mandement du Préfet avec tous les renseignements utiles. La session se scinde dès lors en deux parties : la première antérieure, la deuxième postérieure à la réunion du Conseil général. La première partie de la session est employée par le Conseil d'arrondissement à délibérer sur les réclamations qu'ont soulevées les fixations des contingents de l'arrondissement, et aussi sur les pétitions en réduction

émancipées des communes. Le Conseil général trouve ainsi, quand il se réunit, des choses bien simplifiées puisqu'il ne lui reste plus qu'à apprécier définitivement les demandes faites par le Conseil d'arrondissement au nom des arrondissements ou des communes ; aucun recours contentieux n'est d'ailleurs possible contre les décisions du Conseil général. La deuxième partie de la session est utilisée par le Conseil d'arrondissement pour les travaux de répartition entre les communes. Le Sous-Préfet rédige alors un mandement par lequel il apprend à chaque Maire le contingent assigné à sa commune. Si le Conseil d'arrondissement dans la répartition ne se conformait pas aux décisions du Conseil général, par exemple s'il ne se soumettait pas à une décharge accordée, c'est le Préfet, en Conseil de Préfecture, qui redresserait le tort. Si le Conseil d'arrondissement ne procédait pas à la répartition, pour quelque cause que ce fût d'ailleurs, ce serait le Sous-Préfet qui en demeurerait chargé. Reste le quatrième et dernier degré de répartition de l'impôt foncier, la répartition entre les contribuables. C'est l'office des répartiteurs. Ils sont au nombre de dix, et leur nomination émane du Conseil municipal.

L'office des répartiteurs ne consiste pas dans le calcul définitif des cotes payantes, ils ne fixent que les bases de la cotisation et c'est le directeur des contributions directes qui arrête ce qu'on nomme le centime le franc de la commune. Nous le retrouverons en parlant du cadastre.

SECTION II. — LE CADASTRE. — SON HISTOIRE.

SON ÉTAT ACTUEL.

Pour répartir l'impôt d'une manière proportionnelle, et pour l'établir sur des bases fixes, il était indispensable de connaître l'étendue et la nature des propriétés, et d'en évaluer le revenu. Tel est le but du cadastre dont la création remonte à la plus haute antiquité.

L'impôt foncier était établi en Egypte d'après l'étendue des propriétés et leur revenu net : le cadastre y servait d'ailleurs pour la constatation du droit de propriété à la suite des débordements périodiques du Nil. En Grèce, il existait une sorte de cadastre servant de base au cens, et établi à l'aide des déclarations des citoyens.

Le cens, établi à Rome par Servius Tullius, fut utilisé pour l'assiette de l'impôt : tous les citoyens étaient tenus de déclarer la consistance et la valeur de leurs biens. Ces déclarations vérifiées à chaque lustre étaient consignées sur des registres spéciaux (*tabulæ censuales*) qui présentaient l'indication de la contenance des terres, de leur nature de culture, de leur qualité, de leur produit, enfin des noms du fermier ou colon de chaque parcelle.

L'impôt romain et le système cadastral qui lui servait de base subsistèrent en Gaule après la conquête du pays par les Francs. Les propriétaires gallo-romains furent assujettis à l'impôt d'après les anciens registres cadas-

traux demeurés entre les mains des collecteurs du trésor impérial.

L'affaiblissement graduel du pouvoir royal, joint à la négligence que l'on mit à constater sur les livres cadastraux les mutations de propriété, rendit bientôt ces documents inutiles. Mais les seigneurs, les couvents et les abbayes firent dresser, pour percevoir les redevances qu'ils levaient sur les terres cédées à leurs vassaux et tenanciers, des descriptions détaillées de leurs domaines. Ces descriptions prirent le nom de terriers ou de polyptiques. C'est ainsi que fut établi, d'après les déclarations des tenanciers, le polyptique de l'abbaye de Saint-Germain-des-Prés (806).

Lorsque la taille affecta le caractère d'un impôt permanent, le besoin de l'établir d'une manière proportionnelle nécessita la confection de livres cadastraux présentant des bases régulières de répartition. A l'origine, ces livres cadastraux étaient le plus habituellement dressés d'après les déclarations des propriétaires, et ce n'est qu'en cas de protestation qu'il était procédé à un arpentage des terrains. Ils n'existaient d'ailleurs en général que dans les pays d'Etats qui conservaient seuls le droit de voter l'impôt et d'en faire la répartition.

A partir du xv^e siècle, les tentatives de confection d'un cadastre général du royaume se multiplient. Charles VIII fit procéder à une « recherche générale » qui ne fut d'ailleurs exécutée que dans le Languedoc.

Richelieu avait songé à doter la France d'un cadastre. Pendant le ministère de Mazarin, des travaux cadastraux furent entrepris dans les élections de la Champagne sous l'inspiration du maréchal Fabert, mais ces essais ne donnèrent aucun résultat. Sous l'influence des idées économiques de l'abbé de Saint-Pierre, on essaya de nouveau, sous la Régence, d'établir un cadastre dans les pays de taille personnelle : les intendants ou des commissaires subdélégués furent chargés de se transporter dans chaque paroisse pour y dresser, de concert avec des experts nommés par les habitants, un relevé de toutes les propriétés avec indication du revenu annuel de chaque nature de culture. Suivant un rapport du duc de Noailles, président du Conseil des finances au Conseil de régence, l'essai tenté dans la généralité de Paris devait s'étendre à 4.400 paroisses. Mais la nécessité de contrôler les déclarations des propriétaires à l'aide d'opérations géodésiques et de travaux complémentaires d'évaluation, fit abandonner les opérations qui, d'après Saint-Simon, n'avaient pas coûté moins de 800.000 livres. Le système préconisé par Vauban dans sa « Dîme royale » fut également mis à l'épreuve mais sans succès dans la généralité de la Rochelle.

Devant le mécontentement général que soulevait la répartition arbitraire de la taille, un édit de 1763 ordonna la confection d'un cadastre général des biens-fonds du royaume. L'établissement de ce cadastre est

toujours fondé sur les déclarations des propriétaires. Nouvel échec, en raison de l'opposition de la plupart des intendants. Cependant les travaux furent menés avec activité dans la généralité de Paris sous la direction de l'intendant Bertier.

La question du cadastre était à l'ordre du jour au moment de la convocation des Etats généraux, et de tous côtés, on cherchait les moyens de mettre fin, à l'aide d'un système régulier de répartition, à l'arbitraire qui présidait à la distribution de l'impôt. Lors de la nomination des députés aux Etats généraux, soixante-treize assemblées électorales de la noblesse et cinquante-huit du tiers-état demandèrent la confection d'un cadastre général. Nous avons vu comment, par la loi du 23 novembre-4^{er} décembre 1790, l'Assemblée constituante avait remplacé les diverses impositions atteignant sous l'ancien régime les produits du sol par un impôt foncier réglé en raison du revenu net des propriétés. Elle rédigea en même temps une instruction très détaillée pour assurer l'exécution de la loi : des commissaires spéciaux désignés par les municipalités dressèrent dans chaque commune des registres, appelés états de sections, présentant, avec la contenance de chaque propriété, sa situation, son revenu net et le nom de son propriétaire. Bien que la question du cadastre ait été discutée au sein de l'Assemblée, la loi et l'instruction sur l'impôt foncier ne renferment aucune disposition

concernant cette opération. Toutefois, par un décret du 21 août 1791, les administrations de départements furent autorisées à ordonner le lever des plans du territoire et l'évaluation du revenu d'une commune lorsque cette demande aurait été faite par le Conseil municipal de la commune. Par un autre décret des 16-23 septembre 1791, l'Assemblée régla le mode du lever du plan topographique. L'article 1^{er} de ce décret s'exprime ainsi : « L'ingénieur chargé de l'opération fera d'abord un plan de masse qui présentera la circonscription de la communauté et sa division en sections, et formera ensuite les plans de détail qui composeront le parcellaire de la communauté. » Malheureusement encore, les exigences fiscales de ces opérations, comme aussi le discrédit jeté sur la doctrine des physiocrates, vinrent amoindrir ce goût pour le cadastre ; les troubles intérieurs et extérieurs vinrent d'ailleurs en paralyser l'exécution.

Lorsque le gouvernement consulaire fut constitué, l'attention de l'administration se porta tout d'abord sur les moyens de remédier aux inégalités de la contribution foncière qui soulevaient de toutes parts des récriminations de plus en plus vives. Le premier Consul défendait très énergiquement l'idée d'un cadastre : « On n'a jamais rien fait en France pour la propriété, disait-il ; celui qui fera une bonne loi cadastrale méritera qu'on lui élève une statue. . . Le cadastre, tel que je l'avais conçu, eût pu être considéré à lui seul comme la véritable constitution

de l'Empire, c'est-à-dire la véritable garantie de la propriété et la certitude de l'indépendance de chacun. » Il y a là des vues d'avenir tout à fait étonnantes. Lebrun répondait : « Un cadastre général est une œuvre monstrueuse qui coûterait 30 millions et exigerait au moins 20 ans de travail ; la mensuration et l'évaluation ne sont pas ce qu'il y a de plus difficile ; c'est la connaissance des rapports des divers départements. »

Quoiqu'il en soit, un arrêté du 3 novembre 1802 décida l'établissement d'un cadastre par masses de culture. On crut ainsi suffisant de cadastrer seulement quelques communes qui serviraient de types de comparaison ; le revenu d'un hectare de chaque nature de culture d'une commune étant connu, on appliquerait à toutes les autres communes les résultats acquis. C'est ainsi que l'expérience fut faite sur 1.800 communes seulement, suivant l'avis de Gaudin. Mais, devant les doléances que soulevèrent ces évaluations arbitraires, on se ravisa, et, tout en conservant encore le cadastre par masses de culture, on l'établit pour tout le territoire. Mais à raison de la multiplicité des modes de culture, on s'aperçut bien vite que ce système de cadastre était impraticable.

Sur tous les points du territoire les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement demandaient qu'il fût procédé à un arpentage parcellaire, opération qui seule paraissait susceptible d'assurer la proportionnalité de la

répartition individuelle, et que beaucoup de communes commençaient déjà à entreprendre à leurs frais. C'est dans ces circonstances qu'intervint la loi du 15 septembre 1807 qui inaugure le cadastre parcellaire.

Voici en quels termes le duc de Gaëte, ministre des finances de l'époque, et rédacteur de la loi, s'exprime sur les résultats qu'il en attend : « Les inégalités de contribuable à contribuable disparaîtront sur le champ ; celles de commune à commune seront également rectifiées. Nous marchons pas à pas vers le rétablissement de l'égalité proportionnelle entre les communes qui conduira par une gradation insensible au rapport à établir entre tous les départements. Ce rapport s'établira naturellement par le résultat général du cadastre ; il présentera le montant du produit net imposable dans chacune des communes de France, et par conséquent dans l'ensemble de chaque département. »

Le cadastre parcellaire existe donc chez nous. Avant d'en examiner les défauts, il faut en connaître les grandes lignes, c'est-à-dire les opérations diverses dont l'aboutissement est l'établissement d'un état descriptif et évaluatif du revenu de toutes les parcelles.

Parmi ces opérations, les unes sont purement géométriques ; elles ont pour objet principal la confection du plan parcellaire. Les autres sont administratives, juridiques, et ont pour but la détermination du revenu de toutes les parcelles qui figurent sur le plan.

Dans la première catégorie rentrent : la délimitation exacte de la commune et sa division en sections ; la triangulation qui a pour but de faciliter l'arpentage, grâce au calcul préalable des bases de tous les triangles et des angles adjacents ; l'arpentage dont le but est de donner l'exacte surface des parcelles ; la vérification administrative de ces trois premières opérations, ou contrôle par le géomètre en chef et l'inspecteur des contributions directes des opérations faites par les géomètres de première classe. Chaque section est alors l'objet d'un tableau indicatif donnant pour chaque parcelle le nom du propriétaire, le genre de culture, la contenance. Ces indications serviront à établir la matrice cadastrale.

Reste à déterminer le revenu imposable ; c'est une opération beaucoup plus délicate. L'évaluation des revenus fonciers émane d'une commission de classificateurs : ils sont au nombre de 40, cinq titulaires et cinq suppléants. Ils sont nommés par le Conseil municipal qui s'adjoignait autrefois pour procéder à leur désignation les plus fort imposés à la contribution foncière. La coopération de ces contribuables a été supprimée par la loi du 5 avril 1882. Les classificateurs sont choisis entre les propriétaires des principales cultures du territoire. Deux classificateurs doivent être pris parmi les propriétaires qui n'habitent pas la commune, et les trois autres parmi ceux qui y résident. Deux des classificateurs suppléants doivent également être domiciliés en dehors de la commune.

Cette commission procède d'abord à la classification. Cette opération consiste à diviser chaque nature de culture en classes, c'est-à-dire à déterminer le nombre de classes pour chaque espèce de culture, d'après l'état de fertilité de la commune. Ce nombre ne peut excéder celui de cinq pour chaque nature de culture. Pour fixer d'une manière exacte les limites des classes, les classificateurs sont invités à choisir, pour chaque classe, deux parcelles destinées à servir d'étalons. La première, appelée type supérieur, est choisie parmi les meilleures parcelles ; la seconde, dite type inférieur, est prise parmi les parcelles de qualité inférieure dans la classe.

Puis, vient le classement qui distribue toutes les parcelles communales entre les diverses classes établies.

Le contrôleur se transporte sur le terrain accompagné des classificateurs auxquels on peut adjoindre des indicateurs. Il lit, pour chaque parcelle, le nom du propriétaire, sa nature de culture et sa contenance qu'il traduit, s'il en est besoin, dans la mesure locale. L'expert et les classificateurs désignent la classe dans laquelle la parcelle est susceptible d'être rangée, et le contrôleur consigne la décision de la commission de classement sur le tableau indicatif. L'opération se poursuit ainsi sur toutes les parties du territoire ; mais pour qu'un classement soit bon, il est nécessaire qu'il soit exécuté par les mêmes classificateurs.

Enfin, le tarif des évaluations est fixé par les classi-

ificateurs. Il consiste en un tableau où est établi le revenu net imposable par hectare des divers types pris pour la classification ; on arrive ainsi à un tarif général d'évaluation des revenus imposables. C'est là le tarif provisoire. Comme conclusion, on peut signaler une opération qui consiste à rechercher à l'aide de baux réels, ou, à leur défaut, à l'aide de baux fictifs, dont les prix sont marqués par les classificateurs, et enfin, à l'aide d'actes de vente, quel est le revenu net d'un certain nombre de domaines. On compare ce revenu net à l'évaluation qui résulte de l'application du tarif provisoire aux différentes parcelles qui composent les propriétés sur lesquelles porte le rapprochement. Si les différences entre le revenu net et le revenu résultant de l'application du tarif sont les mêmes pour tous les baux, on peut en conclure que le tarif est proportionnel et que le classement présente les conditions d'exactitude désirables. Si le travail des ventilations fait découvrir des différences par trop sensibles, le tarif provisoire et le classement doivent être examinés et rectifiés. Enfin le procès-verbal des opérations est rédigé par le contrôleur, et le Conseil municipal arrête définitivement le tarif des évaluations.

Lorsque ces diverses opérations d'art et d'évaluation sont terminées, les éléments du cadastre sont au complet ; ses trois parties essentielles pourront dès lors être arrêtées. Ce sont le plan cadastral, la matrice cadastrale et les états de sections.

La matrice cadastrale est le document essentiel. C'est, pour chaque commune, une sorte de grand livre sur lequel un article est ouvert, dans l'ordre alphabétique, au nom de chaque propriétaire. Une première colonne indique toutes les parcelles appartenant au même contribuable ; les parcelles sont désignées par une lettre et par un numéro d'ordre, la lettre se référant à la section, et le numéro individualisant, dans chaque section, les différentes parcelles dont elle se compose. Puis, les colonnes suivantes font connaître la nature de la culture, la classe, la contenance, et enfin le revenu cadastral calculé en appliquant à la contenance le revenu de l'unité superficielle fixé par le tarif des évaluations. Deux autres colonnes donnent, l'une le total des contenance de toutes les parcelles du même article, l'autre le total des revenus imposables. Enfin, les deux dernières colonnes (intitulées *tiré de passé à*) permettent d'indiquer, par une référence en face de chaque parcelle, les mutations de propriété dont on mentionne également la date.

La matrice cadastrale sur laquelle toutes les parcelles de la commune sont groupées par articles ouverts au nom de chaque contribuable ne permet pas, étant donnée une parcelle prise au hasard, de retrouver immédiatement le nom de son propriétaire soit actuel, soit à une époque quelconque. C'est pourquoi on a créé un document intermédiaire appelé états de sections. Il est formé de tableaux

présentant pour chaque section, désignée par une lettre de l'alphabet, la série des numéros correspondant à chacune des parcelles dont elle se compose. En regard de chacun d'eux, on a inscrit le nom du propriétaire primitif, le canton ou lieu dit, la contenance, la désignation de la classe et le revenu cadastral. On peut dès lors, en se reportant à l'état de section, et, de là, à l'article du propriétaire primitif sur la matrice cadastrale, suivre les mutations successives qui ont affecté une parcelle déterminée et retrouver en dernière analyse son propriétaire actuel.

Les développements qui précèdent nous permettent de dégager les deux idées suivantes : d'une part, la loi de finances fixe annuellement pour la contribution foncière des propriétés non bâties un contingent général qui est réparti et sous-réparti jusqu'à la commune ; d'autre part la matrice cadastrale fait apparaître au nom de chaque propriétaire un revenu net imposable. Le quotient du contingent communal par le montant total du revenu imposable donne un chiffre déterminé que l'on nomme le « centime le franc ». Le revenu net imposable de chaque contribuable multiplié par ce centime le franc donnera l'imposition de chacun. Voici un exemple qui fait très bien comprendre ce que cette explication peut avoir de confus : le contingent d'une commune est de 500 francs ; le total de son revenu imposable : 5.000 fr. Le centime le franc de cette commune sera le quotient

de 500 par 5.000, c'est-à-dire égale à 0,05. Supposons maintenant que le contribuable X... ait un revenu imposable de 2.500 francs, sa cote payante sera donnée par l'opération suivante, $2.500 \times 0,05$, c'est-à-dire 125 francs.

Telles sont les opérations que nécessite en France l'établissement de l'impôt foncier. En dépit de quelques lois intervenues depuis la loi du cadastre et que nous retrouverons plus tard, l'habitude a établi la quasi-fixité des contingents pour les circonscriptions diverses. De plus, la loi de 1807 a posé formellement le principe de la fixité des évaluations cadastrales. C'est ce principe qui est comme la source de tous les développements qui vont suivre.



CHAPITRE II

Les inégalités de répartition de l'impôt foncier et le problème de la péréquation.

L'impôt foncier est sans doute celui de nos impôts qui soulève les plus vives critiques. De toutes parts, on en a toujours demandé la réforme ; il est mal réparti, dit-on, et lourd. Quelles sont les causes de ce mal ? c'est ce que nous allons examiner à propos de chacune des parties du cadastre ; il faut, en effet, bien constater le mal avant de chercher à le guérir.

Nous avons vu ce qu'étaient les matrices cadastrales : registres tenus dans chaque commune et où chaque propriétaire a un article ouvert : toutes les parcelles présumées lui appartenir y figurent à son nom.

Un désordre très grand règne aujourd'hui dans ces matrices ; l'identité de telle ou telle parcelle y est fort difficile, sinon impossible à établir. La cause en est la suivante : de 1807 à 1846, la loi du 3 frimaire an VII seule réglait le système des mutations et la constatation des changements opérés dans la matière imposable était

fort mal organisée. En effet, les mutations n'étaient portées à la matrice cadastrale qu'à la suite des diligences faites par les intéressés : on oublia forcément de faire des mutations ; les inscriptions nouvelles, les radiations furent négligées et le désordre commença. On essaya bien en 1853 d'arrêter le mal, en substituant au système des déclarations fort aléatoires des intéressés, l'initiative directe de l'administration ; une instruction soigneusement réglementée donna à celle-ci le rôle de faire elle-même les mutations, en compulsant les actes déposés dans les bureaux de l'enregistrement, et en convoquant à la mairie, à jour fixe, les parties intéressées.

En dépit de tout cela, il y a toujours eu de nombreuses erreurs, et les matrices cadastrales n'ont plus aucun caractère d'authenticité quant à l'identité des diverses parcelles.

En ce qui concerne le plan cadastral, on est peut-être encore plus frappé du mauvais état de ce document. Il est cependant la base indispensable, le fondement logique de tout le système ; il devrait être le reflet le plus fidèle des moindres détails de la propriété terrienne. Il n'en est rien, et la contenance des parcelles est loin d'être arrêtée d'une façon convenable. Une grande partie de la France contient des parcelles non abornées ; le sont-elles ? aucun écrit officiel ne donne de sanction à cette opération ; aussi assiste-t-on en pratique à la passation de bon nombre d'actes de vente où les propriétaires

introduisent les clauses : « sans garantie de contenance à moins d'un dixième près », preuve manifeste de l'incertitude où ils se trouvent par rapport à l'identité exacte de leurs terres. Le défaut vient ici de ce que le plan cadastre n'est pas mis à jour, de ce que, en France, n'est pas organisée l'opération que l'on nomme : conservation cadastrale. Cette pratique a été adoptée par bon nombre de législations étrangères ; elle consiste tout simplement dans la tenue au courant du plan et des matrices cadastrales qui sont ainsi d'accord avec la configuration actuelle des terres. M. Boutin, directeur général des contributions directes, citait naguère à ce sujet un exemple pratique qu'il a lui-même relevé : Ayant levé près de Paris, et avec le concours d'un géomètre, le plan d'une section de commune de 40 hectares environ, et ayant consigné les lignes obtenues à l'encre rouge, il rapporta ce plan sur les indications cadastrales anciennes ; il eut le regret de constater que pas une ligne rouge ne coïncidait avec une ligne noire ancienne. On constate, d'autre part, dans beaucoup de communes l'absence presque absolue de personnes sachant lire dans le cadastre. De plus, le défaut d'indications cadastrales dans les avertissements des contributions directes empêche les contribuables de se rendre un compte exact de ce qu'ils paient ; bien des personnes paient ainsi des taxes pour des articles depuis longtemps cédés.

Si le cadastre est défectueux quant aux éléments

matériels qui le composent, plans et matrices, il l'est aussi et surtout au point de vue des évaluations foncières qui constituent la base même de tout l'impôt. Le premier grand défaut de ces évaluations, c'est que le cadastre n'a pas pu servir de fondement à une juste répartition des contingents entre les départements, les arrondissements et les communes ; tout au plus a-t-il été utile pour diriger celle des contingents communaux entre les particuliers.

Ensuite, les évaluations du revenu imposable n'ont été faites pour tous les points du territoire ni par les mêmes hommes ni aux mêmes époques, ni même souvent par les mêmes méthodes. Dans chaque commune, par exemple, on admet, nous l'avons vu, 5 classes au plus pour l'opération de la classification. Si l'on prend l'une de ces classes, il est difficile d'admettre qu'elle est exactement comparable à la classe correspondante de tel autre département, ou même de telle commune voisine. D'une cadastration à l'autre, les parcelles changent de nature, et par là devraient changer de classe ; des terrains en friche sont mis en culture ; les betteraves dans le nord, la vigne dans le midi remplacent les blés et les colzas ; les terres ainsi doublent, triplent, décuplent de valeur, et malgré cela conservent leur ancienne classification. Celle-ci a d'ailleurs été faite par des hommes bien différents : leur tournure d'esprit, leur instruction, enfin leurs méthodes d'application changeaient avec les

pays, et les résultats en ont différé par là même. La présence de l'inspecteur des contributions directes ne peut contrebalancer les divergences de vues, car ce sont les classificateurs qui ont le rôle prépondérant, rôle justifié du reste par la connaissance approfondie qu'ils ont de leurs terres. Bien mieux, pour l'évaluation du revenu, on prend, nous le savons, le revenu net moyen des quinze dernières années dont on retranche les deux plus mauvaises et les deux meilleures. Il n'est pas téméraire de dire que la loi a ici un peu trop préjugé des connaissances humaines. Croit-on trouver partout, avec l'état désordonné des exploitations agricoles, des gens capables de démêler avec une certaine précision le revenu net de quinze années ? Le rapport entre les revenus cadastraux et les revenus réels n'est pas fatalement constant : dans certains pays, les classificateurs se montrent indulgents, dans d'autres exigeants.

Ainsi, de même que le revenu net de telle classe varie par exemple de tel pays à tel autre suivant l'appréciation des classificateurs, de même aussi, telle culture, comprise dans telle classe ici, est comprise là dans telle autre. Cela est évidemment la source de nombreuses inégalités. Ce n'est pas tout d'ailleurs.

Même dans l'intérieur d'une commune, la répartition individuelle est devenue inexacte par suite de l'adoption du principe fondamental de la loi de 1807, celui de la fixité des évaluations cadastrales. Depuis 1846, époque

où le cadastre a été achevé presque partout, les cultures ont bien changé, et par là leurs revenus aussi. Ce principe de la fixité des évaluations cadastrales, s'il a une part de justice, en présente aussi une qui semble très inique. Il apporte une disposition favorable au propriétaire foncier, en ce sens que celui-ci y trouve une assurance contre de nouvelles charges, contre des augmentations de taxe arbitraires ; il n'est pas menacé ; s'il donne, grâce à son travail, une plus-value à ses propriétés, l'Etat ne viendra pas le surtaxer ; ses efforts sont encouragés. Mais il est un principe qui les domine tous en matière financière, c'est l'égalité de tous devant l'impôt, la proportionnalité de sacrifices. Or il est ici absolument violé.

La disposition de 1807 est ici malheureuse, en ce qu'elle ne permet pas de suivre les évolutions de la matière imposable. Comment avec elle réduire l'impôt et dégrever les terrains jadis prospères et aujourd'hui tombés en friche ? Comment aussi surcharger les friches anciennes devenues productives ? Les erreurs, les inégalités deviennent d'autant plus fortes que le cadastre est plus ancien. En France, certaines contrées souffrent au plus haut point de cette fixité des évaluations du revenu, tandis que d'autres en profitent beaucoup trop : les pays de vignobles nous en donnent l'exemple. Là où jadis s'étendaient des champs incultes taxés à 4 ou 2 fr. l'hectare, poussent aujourd'hui de superbes vignobles

dont les produits sont dix fois supérieurs aux anciens. Et pourtant, la taxation n'a pas varié. A l'inverse, des pays ruinés ne voient pas leurs anciens contingents baisser, du moins en principe. On a cité à la tribune de la Chambre des Députés l'exemple de cet individu achetant 2.500 francs un terrain en friche. L'acheteur fit venir des vignobles qui produisent aujourd'hui sur ce même terrain pour 40.000 francs de vin à l'héritier de l'acheteur primitif qui ne paie pas plus d'impôt pour cela.

Ces inégalités ne passent pas inaperçues, et cependant les lois n'ont guère jamais enfreint ce principe de la fixité des évaluations. La loi de 1807 n'autorisait une revision de l'évaluation qu'au cas exceptionnel où un immeuble appartenant à l'Etat et exempté de l'impôt foncier passerait entre les mains d'un particulier, ou vice-versa. On en vint même à généraliser cette exception : la revision des évaluations serait autorisée chaque fois qu'une propriété non grevée deviendrait imposable, et réciproquement, si une propriété imposable cessait de l'être pour quelque motif que ce fût. L'administration étendit ce principe à toutes les causes de perte ou d'accroissement de la matière imposable. Comme pertes, il faut citer la disparition matérielle, l'envahissement par les eaux, le passage d'une parcelle dans les exemptions permanentes ; comme accroissements : les alluvions, le passage d'une parcelle exemptée d'une façon permanente dans la catégorie imposable.

Il ne faudrait pas croire, malgré tout cela, que le principe de la fixité des évaluations cadastrales soit resté sans atteinte depuis la loi de 1807. En fait, diverses lois sont intervenues qui, si elles ont au point de vue théorique une certaine importance, sont restées presque sans portée dans la pratique. Nous les étudierons d'ailleurs en détail dans un autre chapitre.

De tous ces développements, il faut conclure à la mauvaise organisation actuelle du cadastre. Le mal est là et les statistiques donnent le tableau incroyable des inégalités qu'établit notre impôt foncier actuel. En 1851, un travail administratif montre que l'impôt était en principal de 6,06 % du revenu net ; or les divers départements payaient de 9,07 % à 3,74 % ; 48 payaient plus que la moyenne ; dans 37, le principal était au-dessous. En 1879, nouveau travail ; on constata le rapport moyen pour la France de 4,49 % du revenu net ; mais tandis que certains départements payaient plus que la moyenne (la Vienne payait 7,71 %) d'autres payaient moins de 3 1/2 % comme l'Indre taxée à 3,43 %, la Nièvre à 3,02 %, l'Aude à 2,67 %, et la Seine à 1,96 %.

Si l'on considère la répartition des contingents départementaux entre les arrondissements, puis entre les communes, et enfin les contribuables, les inégalités vont se multipliant jusqu'à devenir incroyables. Voici par exemple un département qui a un contingent en principal de 7,71 % de son revenu foncier. La réparti-

tion de ce contingent entre les arrondissements va être à son tour inégale, en raison des mêmes causes générales d'erreurs ; on assistera dès lors à des écarts sensibles de taxation ; dans certaines communes de ce département, la taxe atteindra jusqu'à 12 et 13 % du revenu. Enfin, ces inégalités renouvelées dans la répartition entre les divers contribuables aboutiront à taxer les propriétaires dont les revenus ont baissé depuis la confection du cadastre de 18 à 20 % de leurs revenus. En ajoutant les centimes additionnels, on pourra voir le rapport de la taxation au revenu net, égaler ou même dépasser 35 à 40 %.

Voici un autre exemple en sens contraire : prenons un département où l'impôt foncier taxe le revenu à 2 ou 3 % seulement. Les inégalités dans la répartition communale feront que certaines d'entre ces communes, les moins chargées, ne paieront que 1 à 1/2 % de leur revenu. Enfin, en vertu des inégalités de répartition entre les contribuables, les propriétaires qui ont vu leur revenu augmenter sensiblement depuis le cadastre arriveront à ne payer que 1/2 ou 3/4 % de leur revenu net. En doublant cette proportion à cause des centimes additionnels, on n'en arrive pas moins à mettre en présence deux propriétaires fonciers, dont les terres peuvent n'être séparées que de quelques centaines de mètres, et dont l'un paiera 1 1/2 % et l'autre 35 à 40 % de ses revenus. Un auteur cite la commune de Cotti Chiavari

(Corse), qui paie 0,49 %, et celle d'Archiac (Charente-Inférieure), qui est taxée à 33,03 % en principal.

Ces résultats iniques ne peuvent être maintenus. D'autant plus que si l'impôt foncier manque chez nous de sa première qualité essentielle, l'égalité proportionnelle, il n'a pas non plus celle d'être très productif. La Constituante, nous le savons, avait voulu prélever $\frac{4}{6}$ du revenu net foncier. Il s'en faut de beaucoup que nous arrivions à une semblable proportion. Cela n'a d'ailleurs que la valeur d'une simple constatation, et il ne faudrait pas songer à augmenter l'impôt foncier, surtout au moment où il est le sujet des plus violentes attaques. L'Etat d'ailleurs, pour parer dans une certaine mesure à ces attaques, n'a pu que procéder à des dégrèvements des plus imposés, sans augmenter les contingents des autres départements : c'est qu'en effet, nous venons de voir les inégalités se multiplier dans les divers degrés de répartition. Supposons un instant que l'Etat augmente le contingent d'un département trop légèrement imposé ; dans ce département, il existe des inégalités de répartition, et si les uns paient définitivement bien moins que la moyenne de taxation, d'autres paient davantage ; l'augmentation portant « in globo » se répartit alors entre tous, et la surcharge, très minime pour les moins imposés, devient énorme pour les autres. D'où, impossibilité absolue d'augmenter les contingents départementaux trop faibles ; d'où diminution du prin-

cial de l'impôt foncier, et son peu de productivité. De là aussi les récriminations sans cesse augmentant contre le vote de nouveaux centimes départementaux et communaux. Les motifs en sont les mêmes. Un centime additionnel est peu pour celui qui est faiblement imposé ; mais à côté de lui, dans la même commune, tel autre contribuable est absolument surchargé.

De l'état de fait actuel, il résulte que la bonne répartition de l'impôt foncier, la mise à néant de toutes les plaintes qu'il soulève, comme aussi sa bonne productivité dépendent de l'abolition des inégalités insupportables qu'il consacre à tous les degrés. Il faut arriver à la péréquation, c'est-à-dire à l'établissement et au maintien d'une taxe qui demande à tous les revenus fonciers une même quote-part.



CHAPITRE III

Des différents moyens théoriques d'arriver à la péréquation.

SECTION I. — SOLUTIONS DÉCLARANT LA PÉRÉQUATION IMPOSSIBLE OU INUTILE.

Il nous faut ici, en première ligne, apprécier une opinion émanée de certains économistes qui, si nous l'acceptons, enlèverait toute utilité, toute existence même à ce travail. Peut-on dire avec ces auteurs que la péréquation n'est pas légitime, et que les lois n'ont pas le droit de l'établir ? C'est la conclusion forcée de la doctrine soutenue en France par M. Hippolyte Passy. Depuis la confection du cadastre, affirme cet auteur, il n'existe pas en France d'immeuble foncier qui n'ait été l'objet d'une mutation à titre onéreux. Or, l'impôt foncier ne tombe pas sur les propriétaires actuels du sol, mais bien sur les titulaires contemporains de son établissement ou de son augmentation ; cela d'après une série de déductions qui consistent à dire, en résumé, que tout bien foncier actuel porte en lui le poids primitif de l'impôt,

cette rente perpétuelle dont le capital a été une fois pour toutes déduit de la valeur vénale. Dès lors on arrive tout naturellement à cette conclusion qu'il faut conserver le *statu quo* en matière d'impôt foncier : toute modification au système actuel est illégitime. M. Cauvès arrive à cette conclusion en ces termes : « Sans doute il existe de graves inégalités dans la répartition et cependant, malgré cela, la péréquation, dans les rapports entre les contribuables, n'est peut-être bien qu'une illusion : en effet, ainsi que nous l'avons établi à propos de l'incidence de l'impôt sur le revenu foncier, les propriétaires des terres les plus lourdement grevées au moment de l'établissement de l'impôt ont souffert de l'inégalité puisque la valeur vénale de leur propriété a pu être diminuée d'une somme représentant la capitalisation de la surcharge de l'impôt, mais les détenteurs actuels de la terre ne l'ont payée qu'en proportion du revenu net actuel. Il n'y a donc pas à opérer une péréquation à leur profit. La règle de justice distributive entre les individus a été violée au début, elle ne l'est plus. » Diminue-t-on par exemple un propriétaire surchargé. Qu'arrivera-t-il ? c'est que ce propriétaire ne diminue pas pour cela ses prix de location ; ayant dès lors les mêmes revenus et moins de charges, il se trouve par là avoir reçu de l'Etat un cadeau sans cause. Toute péréquation de l'impôt foncier est illégitime et par là impossible à tenter. Il nous semble que l'état de fait

actuel en France porte une sérieuse atteinte à cette théorie. Dans notre pays, tout d'abord, on constate que le goût des propriétaires n'est pas bien grand pour les mutations, à cause peut-être de l'importance des droits ; aussi existe-t-il bien des terrains en France qui, depuis plus de quatre-vingts années, n'ont été l'objet d'aucune mutation à titre onéreux. Et si le propriétaire est le même que celui du jour où l'impôt foncier a été créé, il ne peut plus être question de spoliation ou de cadeau à lui faire, mais bien de taxe de premier établissement à lui faire subir. De plus, à prendre une propriété foncière ayant changé de main depuis la confection du cadastre, et à admettre que son nouveau détenteur ne l'a payée qu'en proportion de son revenu net actuel, il n'en est pas moins vrai que, depuis cette mutation, le revenu net de la propriété a fort bien pu s'accroître ou diminuer. La péréquation reste donc nécessaire. Enfin, l'importance des remaniements apportés dans le régime de l'impôt foncier montre bien que presque tout le monde conclut à l'absolue légitimité de la péréquation.

Une autre théorie aboutit à la conclusion suivante : résoudre la question en la supprimant. L'impôt foncier soulève des critiques, ne le réformons pas, supprimons-le. Avec l'augmentation incessante des besoins des Etats, toute diminution d'un impôt a pour contre-coup évident la création ou l'augmentation d'une autre source de revenu. Il est à remarquer, à propos de cette réforme

d'apparat, dont parle M. Leroy-Beaulieu avec beaucoup de raison, que chaque fois que l'on éprouve le besoin de supprimer ou de dégrever une taxe, la surtaxe correspondante en est toujours reportée sur le tabac ou l'alcool : l'intérêt de l'hygiène et de la morale publique est mis en jeu comme première considération. Quoiqu'il en soit, cette réforme ne mérite pas de nous retenir longtemps, car rien ne légitime l'exemption de la terre de toute contribution aux charges de l'Etat.

Il faut dire enfin quelques mots d'une singulière opération, cependant mise en pratique en Angleterre : nous voulons parler du rachat de l'impôt foncier. L'opération du rachat est basée sur la nature juridique de l'impôt foncier. Cet impôt est une rente due à l'Etat par le propriétaire ; pourquoi, dès lors, le propriétaire ne se débarrasserait-il pas de l'obligation annuelle de verser cette rente en la rachetant, c'est-à-dire en payant à l'Etat le capital correspondant à cette rente. Tout le monde y trouverait son bien : le propriétaire serait libéré, l'Etat trouverait là une sorte d'emprunt d'un caractère spécial et d'une efficacité certaine. W. Pitt inventa l'opération du rachat en 1798, et la fit appliquer en Angleterre ; la chose ne réussit d'ailleurs que médiocrement. La tentative du Moukabala égyptien, faite jusqu'en 1877, menaçait encore d'avoir de bien plus mauvais résultats, étant donné le but uniquement fiscal dans lequel l'avait entreprise le vice-roi Ismaïl. La disparition de cette institution finan-

cière de l'Egypte a été consacrée grâce au contrôle de l'Europe sur les finances de ce pays. L'échec d'une telle opération nous semble d'ailleurs presque fatal. L'opération du rachat suppose en effet de la part du contribuable une confiance illimitée dans son gouvernement, car rien ne lui affirme que la rente éteinte ne sera pas, le lendemain de son rachat, rétablie et exigée comme auparavant. C'est qu'en effet, les autres redevables en arriveront à jalouser le propriétaire foncier de son immunité. L'Etat, harcelé par les récriminations, comme aussi tenté par cette excellente source d'impôts qu'est la terre, se laissera probablement aller à rétablir ce qu'il avait aboli. L'Angleterre, à ce point de vue, a fait preuve de la plus grande loyauté ; mais l'Egypte n'en eût probablement pas fait autant. En tous les cas, mieux vaut le système franc de l'emprunt que ce moyen dissimulé du rachat.

SECTION II. — LE SYSTÈME DES DÉGRÈVEMENTS.

La péréquation sera-t-elle possible, comme quelques-uns le soutiennent, sans que l'on soit forcé de toucher au cadastre ancien ? Ceux qui se prononcent pour l'affirmative sont les partisans du système des dégrèvements. Leur argumentation repose toujours sur les mêmes motifs : inanité d'une réforme du cadastre, frais énormes, temps matériel assez long pour rendre, lors de la fin des opérations, la situation aussi mauvaise que lors

de leur commencement. Cependant, depuis bon nombre d'années, on pratique le système du dégrèvement qui peut être simple ou double : on peut dégrever les seuls départements surchargés ; on peut aussi et en même temps surcharger les moins imposés. On peut signaler, pour ordre, qu'un système analogue avait déjà été expérimenté dans la généralité de Montauban, et dans quelques pays d'Etat : on décida, par exemple en 1664, et en présence de plaintes très vives contre les inégalités de répartition, que les communautés surchargées pourraient obtenir un dégrèvement, mais que les sommes dont elles seraient allégées iraient frapper les communautés non dégravées.

Quoiqu'il en soit, quelques considérations suffisent à ruiner le système des dégrèvements. Remarquons tout d'abord que le dégrèvement n'aboutit pas à la péréquation générale que nous souhaitons. En effet, tout dégrèvement voté au profit d'un département a lieu dans un intérêt général, et non dans l'intérêt de tel ou tel contribuable. Que demanderait un impôt foncier idéal ? Que la taxe suivît par une manière quelconque les hausses ou les baisses de revenu, que chaque contribuable supportât sa part absolument proportionnelle des charges publiques ; rien de pareil par le dégrèvement. Les bénéfices accordés à divers départements n'ont nullement le pouvoir d'apaiser les récriminations communales ou individuelles. En ce sens, le système actuellement appli-

qué, s'il atteint les inégalités de répartition de l'impôt foncier entre les départements, ne détruit nullement celles qui existent dans l'intérieur de ces unités administratives. En résumé, si le dégrèvement atténue le mal au premier degré, il le laisse entièrement subsister aux trois autres ; or, nous avons vu que c'est là qu'il est le plus grave, les erreurs ou inégalités croissant à mesure que les opérations de répartition vont du département au contribuable. Cette constatation est primordiale puisqu'elle conclut à la prohibition de toute exacte péréquation.

D'autres considérations vont faire ressortir le danger que peut présenter en certains cas le système du dégrèvement.

Il est évident que tout dégrèvement, concédé dans l'intérêt général de tel ou tel département, va profiter aussi bien aux propriétaires peu imposés qu'à ceux qui le sont trop ; par là, il va perpétuer l'inégalité existant entre eux ; par là aussi, il est réduit à n'apporter que d'insignifiants soulagements aux contribuables qui seuls en ont besoin.

Enfin, pour dégrever, il faut le pouvoir : tout dégrèvement suppose pour l'Etat l'abandon d'une portion de revenus et par la nécessité des plus-values budgétaires qui le permettent. Ce caractère imparfait du dégrèvement a été d'ailleurs reconnu de tout temps en France ; on a bien vu qu'il n'était pas un système de péréquation géné-

rale, mais un « moyen de laisser dans la poche des contribuables une somme dont on n'a pas besoin, mais qu'on se réserve de leur reprendre quand les circonstances l'exigeront », comme le disait jadis M. Bonjean. On n'a jamais songé, par conséquent, à améliorer la répartition de l'impôt foncier par le dégrèvement, mais bien à soulager, suivant les moments, le sort du département. Sans doute, le dégrèvement calmera toujours un peu les plaintes, mais ce ne sera jamais qu'un palliatif imparfait, vu les inégalités qu'il laisse intactes. D'ailleurs, en organisant les contingents départementaux, il n'arrête aucune base solide qui puisse servir à les fixer à l'avenir ; de là, nécessité de nouvelles opérations, de nouvelles enquêtes ; de là aussi des dépenses. Enfin, les départements surimposés vont élever des récriminations intolérables. On a très bien fait remarquer que l'irritation produite par une surimposition est beaucoup plus forte que ne l'est la satisfaction venant d'un dégrèvement de même importance.

SECTION III. — TRANSFORMATION DE L'IMPÔT FONCIER EN UN IMPÔT DE QUOTITÉ.

La substitution de la forme de la quotité à celle de la répartition trouve dans les idées modernes un crédit qui va s'accroissant sans cesse. Demandons-nous si elle offre de sérieux avantages, si elle serait véritablement pratique en notre matière.

Au point de vue des faits d'abord, constatons que la forme de la quotité existe déjà chez nous pour de nombreuses taxes : tous les impôts indirects dont la nature même n'admet que ce mode de taxation ; parmi les impôts directs, la patente et la contribution des propriétés bâties.

En 1807, lors de l'élaboration des idées qui devaient donner naissance au cadastre, le Ministre des finances expliquait le caractère purement transitoire du système de répartition adopté pour l'impôt foncier ; il affirmait la nécessité où mettrait le législateur l'achèvement du cadastre, d'adopter le système de la quotité. Dans les années suivantes, l'impôt de quotité devint impopulaire ; mais la cause en fut dans les inquisitions incessantes du fisc, pour découvrir la matière imposable. Aussi les essais tentés jusqu'à nos jours ont-ils été le plus souvent infructueux. En voici des exemples. La personnelle-mobilière, impôt de répartition à l'origine, et devenue impôt de quotité grâce à la loi du 26 mars 1831, rede-vint de répartition, dès le 21 avril 1832, à cause des mesures vexatoires et des récriminations soulevées. Pour l'impôt des portes et fenêtres, de même : la loi du 4 frimaire an VII en fit un impôt de quotité en le créant ; le 13 floréal an X, transformation en impôt de répartition ; la loi du 26 mars 1831, déjà citée, le remit sous le régime de la quotité, et la loi du 21 avril 1832, citée aussi, rétablit le système de répartition. Mais on

ne doit pas tirer argument des échecs multiples subis par l'impôt de quotité. Les méthodes d'application varient et ne peuvent à elles seules condamner un système. C'est ainsi qu'en 1832, année du retour au système de la répartition pour l'impôt personnel-mobilier, et pour l'impôt des portes et fenêtres, la Commission du budget ne cache pas sa préférence pour l'impôt de quotité, tout en reconnaissant que l'état des esprits s'opposait encore à cette époque à l'adoption de son principe. Ainsi s'exprimait son rapporteur : « Après de longues conférences dans lesquelles les avantages et les inconvénients de la répartition et de la quotité ont été approfondis, comparés et balancés, on s'est décidé pour ce dernier mode : Vous savez les clameurs qu'il a excitées ; on s'est emparé du mot sans rien comprendre à la chose, pour soulever les passions, et c'est ainsi que l'impôt de quotité a été proscrit mais non point jugé... Il faut le reconnaître, messieurs, la répartition est d'une autre époque... Votre Commission a pensé néanmoins qu'il fallait ajourner ce changement à des temps plus calmes. »

L'achèvement du cadastre est consommé, la période de temps plus calme a été à plusieurs reprises constatée depuis lors, et pourtant l'adoption du principe n'a encore pénétré qu'imparfaitement chez nous. Pour la seule propriété bâtie, les prévisions se sont réalisées ; pour l'impôt foncier des propriétés non bâties, la question est encore en l'état. Et cependant l'expérience assez

ancienne du système de la répartition prouve, à n'en pas douter, qu'il est incompatible avec la proportionnalité exacte. Nous avons assisté à ses conséquences déplorables : diminution considérable des revenus de l'Etat d'un côté ; impossibilité d'arriver à conjurer, au moins d'une façon complète, les injustices innombrables qui existent de l'autre. C'est que de tout temps, et encore aujourd'hui, le système de la répartition a trouvé de zélés partisans, et s'appuie sur des arguments sérieux et des qualités certaines. Etablissons un parallèle succinct entre les deux systèmes, et voyons lequel doit l'emporter.

Les avantages du système de la répartition ont été très souvent exposés. Aussi nous contenterons-nous de les résumer en quelques propositions.

1° L'avantage très appréciable de fournir à l'Etat un rendement invariable et certain sans aucun aléa.

2° Une qualité énorme pour les contribuables : l'impossibilité d'admettre l'esprit de fiscalité. L'Etat voit, dans un maximum déjà fixé, mettre un terme certain à ses exigences arbitraires.

3° La répartition ne voit ses opérations en rien dérangées par la fraude : chaque contribuable a en effet tout intérêt à voir son co-contribuable payer régulièrement son impôt, puisqu'il serait responsable proportionnellement de l'absence de ce paiement.

4° Enfin le contribuable trouve dans l'action bienfai-

sante des conseils locaux une nouvelle garantie de bonne répartition.

L'adoption du système de la quotité aboutirait, au contraire, dit-on, à des conséquences fâcheuses ; elles sont en somme la contre-partie des qualités tant prônées du système de la répartition. Voici quelles seraient ces conséquences fâcheuses :

1° L'adoption du régime de la quotité produirait immédiatement une augmentation d'impôt.

2° Il rendrait plus facile dans la suite l'aggravation des charges déjà si lourdes de la propriété foncière.

3° Il enlèverait à certains corps constitués le privilège dont ils ont joui jusqu'à ce jour, de participer à la répartition de l'impôt.

Ajoutons à ces objections celle tirée de l'aléa que comporte tout impôt de quotité.

Nous devons répondre à ces objections ; nous verrons ensuite que le système de la quotité offre encore d'autres avantages.

Et tout d'abord, dit-on, l'impôt de quotité produirait une augmentation d'impôt certaine. Nous reconnaissons l'existence de l'objection, mais nous l'enregistrons comme l'un des plus forts arguments en faveur de l'impôt de quotité. Nous avons eu l'occasion de constater qu'un des plus grands maux actuels de l'impôt foncier résidait en effet dans son peu de productivité, et que la cause en était son peu de proportionnalité aux ressources

des particuliers. Conçoit-on, par exemple, que les revenus fonciers, évalués en 1821 à 4.580 millions, et aujourd'hui à plus de 3 milliards 1/2 de francs, n'aient pas vu leur plus-value surtaxée. Pourquoi cette exemption en faveur de ces plus-values. L'augmentation de l'impôt foncier n'apparaît pas, à ce point de vue, comme une augmentation des charges publiques, mais comme la taxation légale de revenus non encore atteints : elle est donc juste au plus haut point. On ne peut établir cette taxation, nous l'avons vu, en adoptant le régime des dégrèvements avec surimposition, car, avec lui, les surtaxes doivent porter sur les innocents en même temps que sur les coupables. Seul le système de la quotité permettrait cette surélévation de taxe.

On argumente, en second lieu, des aggravations arbitraires que l'impôt de quotité pourrait occasionner. Cet argument participe du premier en tant qu'il établit précisément la qualité maîtresse de l'impôt de quotité. Nous avons en effet à plusieurs reprises jeté un regard sur un impôt foncier idéal qui suivrait pas à pas le développement de la richesse agricole. Sans doute, l'idéal absolu est impossible à réaliser ; mais l'impôt de quotité s'en rapproche beaucoup par l'élasticité qu'il présente. Avec lui il est facile de suivre, pour la taxer, la plus-value annuelle des régimes fonciers, et d'arriver ainsi à l'exacte participation proportionnelle de tous aux charges publiques. Les aggravations arbitraires de taxes étaient

à considérer sans doute au temps où le monarque seul fixait le montant du « brevet des impositions » ; mais aujourd'hui, la garantie du vote du budget au Parlement, la publicité des discussions, permettent de compter à l'avenir sur une volonté réfléchie et sage, du moins de la présumer. Dans tous les cas, on ne voit pas comment le contribuable échapperait aux décisions de la volonté nationale se traduisant par des augmentations de contingent, plutôt qu'au vote d'une aggravation du taux de l'impôt ? Les garanties sont les mêmes pour lui dans les deux cas. En cas d'augmentation du taux de l'impôt de quotité, on verrait au moins au grand jour l'étendue de la charge exacte que l'on imposerait au pays, tandis que, avec le système actuel, il serait bien difficile, sinon impossible, au gouvernement de déterminer exactement le rapport entre le revenu foncier et l'impôt en cas d'augmentation. C'est qu'en effet, dans le régime de la répartition, le montant total est seul connu du pays, et la détermination de la part de dette individuelle nécessite des opérations longues et souvent arbitraires ; de là, les erreurs et les injustices de ces travaux de répartition auxquels nous avons assisté. Avec la quotité, au contraire, on sauvegarde et on applique la règle d'Adam Smith, à savoir que la taxe que chacun est tenu de payer doit être certaine. Elle est loin de l'être dans l'impôt de répartition, puisque nous avons vu que les contribuables sont solidairement responsables

dans l'acquittement du contingent total de la circonscription ; les partisans de la répartition voient là un grand avantage de ce système, en ce que l'Etat est ainsi toujours certain de voir rentrer le montant total du contingent communal. On dit, dans ce système, que le fisc est allié avec tous les contribuables contre ceux d'entre eux qui veulent se faire exonérer, puisque l'exonération ne doit pas diminuer le produit de l'impôt. Dans le système de quotité, on pourrait dire au contraire, avec Turgot, que l'Etat est seul contre tout le monde, car aucun contribuable n'a à souffrir des exonérations obtenues par les autres contribuables.

Enfin, dit-on, l'adoption du principe de la quotité empêcherait de s'exercer l'intervention bienfaisante de certains corps constitués, qui est une garantie pour le contribuable. On conçoit fort bien qu'à une époque où le gouvernement manquait de toute base sérieuse pour arrêter les divers contingents, il confiât ces opérations délicates à des corps constitués comme les Conseils généraux, ou les Conseils d'arrondissement. Avec le système de la quotité, l'existence de pareilles assemblées, au moins quant à cette attribution, ne se comprendrait plus, car la quote-part payable par chaque redevable est ici directement déterminée par l'application des divers tarifs fixés à l'avance. Cette détermination est dès lors beaucoup plus simple ; mais elle devra reposer sur une évaluation absolument certaine des divers revenus

imposables. De là, la réflexion primordiale que nous ferons de nouveau plus loin, à savoir que tout impôt de quotité avant d'être établi suppose l'existence d'une base parfaite ; nous y reviendrons bientôt.

La vérité sur cette discussion nous semble être la suivante : le système de la répartition est fort bon pour un Etat peu avancé en civilisation et où l'administration est rudimentaire, mais aujourd'hui, il y a longtemps que le système est suranné. Ses défauts capitaux sont les suivants : longueurs ; rouages fort nombreux des opérations de répartition annuelle ; erreurs et injustices fatales en raison de la fixité et du manque d'élasticité.

Par contre, au point de vue de la péréquation de la taxe foncière, l'impôt de quotité présenterait les avantages suivants :

1° L'adoption d'un taux uniforme de taxation pour tous les revenus fonciers du pays permettrait à l'impôt nouveau d'acquérir les deux qualités précieuses de l'élasticité parfaite et de la productivité exacte. Le revenu net une fois connu en effet, les divers contribuables se veraient demander par l'Etat les mêmes sacrifices proportionnels. Les moindres augmentations de revenu pourraient être suivies et atteintes facilement en vertu des mêmes tarifs ; par là les plus-values énormes que nous avons vu jouir d'une presque complète immunité seraient imposées. La productivité croissante de la taxe foncière en résultera, et les revenus de l'Etat augmenteront sans

donner aux contribuables de motifs de se plaindre ; peu leur importe en effet que le chiffre total de l'impôt augmente, si le taux de taxation qu'on leur applique ne varie pas.

2° La perception du nouvel impôt étant faite en vertu d'un tarif uniforme, plus d'opérations de répartition de contingents entre les diverses circonscriptions du pays, opérations qui ont été le germe premier de toutes les inégalités actuelles. Donc, simplification appréciable dans le fonctionnement de la taxe. Les erreurs et les inégalités disparaissant, la péréquation générale sera obtenue. Nous sommes ainsi amenés fatalement à supprimer l'initiative devenue superflue des conseils locaux qui opéraient les travaux de répartition aux divers degrés. L'application directe de la loi pourra être, sans inconvénient, confiée aux agents du gouvernement, sans nécessiter aucun intermédiaire. En un mot, élasticité, simplicité, productivité, tels sont les précieux apanages que l'impôt de quotité revêtira, et dont la péréquation sera le résultat.

On s'accorde généralement à penser qu'en France, la tendance actuelle est en faveur de la quotité. En 1890, la propriété bâtie a été dotée d'un impôt de ce genre. Quant à la propriété non bâtie, il est à espérer que la réforme sera opérée aussi. Malheureusement, en cette matière, il existe non pas une objection, mais une question préalable à bien poser. L'impôt foncier, devenu impôt de quo-

tité, grèvera tous les contribuables également, puisque c'est partout en France le sacrifice du dixième, du quinzième... de leur revenu net qu'on leur demandera. Mais il faudra bien connaître ce revenu net ; il faudra qu'il soit établi partout sur des bases identiques, de façon à éviter les inconvénients actuellement signalés. Or, comment y arriver ?

Pour parvenir à l'exacte détermination de ce revenu, les uns conservent le cadastre ; d'autres, au contraire, prétendent pouvoir s'en affranchir.

Les partisans de ce dernier système affirment que le cadastre n'est pas absolument indispensable pour arriver à l'exacte évaluation du revenu net des terres. L'administration de l'enregistrement, par ses constatations de baux, d'actes de vente et de partage, pourrait y suppléer. Mais l'enregistrement ne pourrait guère fournir de renseignements que sur la valeur en capital. Il est vrai que, de la valeur en capital, on pourrait arriver au revenu, de même que le taux de 3 fr. 20 % a été admis pour la propriété bâtie à la suite de l'enquête de 1889 faite au moyen des baux, des actes de vente....

Ce système permettrait peut-être d'arriver à la fusion, déjà prônée par le marquis d'Audiffret, des deux administrations des contributions directes et de l'enregistrement « qui sont appelées l'une et l'autre à suivre par des voies différentes le mouvement de la propriété foncière ». C'est certainement un système très ingénieux. Mais les

actes de l'enregistrement sont loin d'être conformes à la réalité des faits : « Frauder le fisc, n'est pas voler », disent certains. De là, toutes manœuvres, de la part des parties intéressées, quand elles passent un acte ; complicité des notaires, parfois aussi, pour arriver à ces dissimulations qui rendraient, par là, fausses, toutes estimations faites d'après les chiffres constatés. Le système repose donc sur une base bien fragile. Cette base, d'ailleurs, généralement inexacte, fait souvent absolument défaut.

Très nombreux dans certaines régions, les actes enregistrés seront très rares dans d'autres. Et quant à l'estimation par comparaison avec d'autres terres situées dans les environs et de même nature, ce serait le rétablissement de toutes les causes du mal, car ces estimations seraient nécessairement plus ou moins arbitraires.

Le système de transformation de l'impôt foncier en un impôt de quotité avec réforme du cadastre est celui qui compte le plus grand nombre d'adhérents. Malgré toutes les attaques en effet, le cadastre n'est pas sérieusement menacé dans son existence. Mais on veut presque toujours le retoucher : les uns veulent son renouvellement intégral ; les autres, sa simplification sur certains points, sa réfection complète sur d'autres.

L'idée de l'adoption de la quotité avec la conservation du cadastre n'est d'ailleurs pas nouvelle. C'est Gaudin, ministre des finances de 1799 à 1814, qui l'émit. D'après

lui, la Constituante avait entendu, au moins dans une certaine mesure, faire de l'impôt foncier un impôt de quotité. Elle avait, en effet, décidé dans une des dispositions relatives à cette taxe, que tout propriétaire taxé au delà du sixième de son revenu devrait être l'objet d'une réduction. Sans doute, dans l'impossibilité d'établir d'une façon absolue un taux uniforme de taxation, elle s'était vue forcée d'assigner provisoirement des contingents départementaux. Ce caractère hybride de l'impôt foncier, à la fois de quotité et de répartition, ne pouvait se comprendre que comme la preuve à faire par la quotité des chiffres arrêtés par la répartition. Ces systèmes se prouvaient l'un par l'autre, mais le but entrevu était la quotité, c'est-à-dire la correspondance exacte de l'impôt foncier avec les progrès et les baisses de la richesse agricole, comme aussi la faculté pour le Trésor de demander plus ou moins aux contribuables. On voulait, par exemple, que le revenu matriciel des terres étant de 2 milliards, et le Gouvernement demandant 200 millions, le contribuable payât ainsi le $\frac{1}{10}$ de son revenu ; que si on avait besoin de 400 millions, il payât le $\frac{1}{5}$; que si on ne voulait au contraire que 100 millions, on pût demander le $\frac{1}{20}$ du revenu. En un mot, élasticité absolue de l'impôt.

Certains auteurs, M. Leroy-Beaulieu entre autres, proposent quant à la question préliminaire, c'est-à-dire quant à la réforme du cadastre actuel, sa simple revision.

On utiliserait les documents cadastraux actuels. Quant aux opérations techniques et géométriques, elles ne seraient pas à refaire partout complètement : la délimitation de la commune comme sa division en sections doit rester encore bonne, au moins en partie, car on ne peut accuser les auteurs du premier cadastre d'erreurs absolument complètes ; la triangulation doit avoir laissé des vestiges. Quant à l'arpentage et au lever du plan, ils n'auraient pas besoin non plus d'être refaits partout. La configuration des parcelles n'a pas partout tellement changé qu'elles deviennent méconnaissables, et c'est seulement près des grandes artères, près des grandes villes que les modifications se font sentir, non au milieu des campagnes. Les erreurs dont les propriétaires se plaindraient seraient relevées, et les frais en découlant pourraient être mis à leur charge. Quant à la partie des opérations juridiques des évaluations cadastrales, elles devraient être renouvelées en entier. Ces opérations seraient confiées à des commissions fiscales présentant toutes les connaissances nécessaires, et présidées par des membres de l'administration. La classification et le classement pourraient être menés promptement à bonne fin. Au lieu des cinquante années que la confection du premier cadastre a demandées, la perte de temps ne serait que de deux ou trois années d'après M. Leroy-Beaulieu ; quant aux dépenses que nécessiterait l'opération, il faut les évaluer à 40 millions de francs d'après le même auteur,

Cette opinion n'est d'ailleurs qu'une des variantes proposées pour arriver à la péréquation de l'impôt. La réforme du cadastre serait sans doute l'une des plus grandes solutions de notre époque. L'utilité d'un bon cadastre se manifeste, nous l'allons voir, sous plusieurs formes, et ses effets bienfaisants se font sentir autant dans l'ensemble de nos institutions civiles que dans notre droit financier actuel.

SECTION IV. — SYSTÈME TENDANT A LA RÉFORME DU CADASTRE.

La loi de 1807 a voulu, comme nous le voulons encore nous-même, que l'impôt foncier soit réparti entre les contribuables suivant le principe de l'« égalité proportionnelle ».

C'est dans le but d'en arriver là et d'établir une équitable répartition que la formation d'un cadastre a été décidée dès l'origine. Le but de ce cadastre, comme nous l'avons vu, était de constater la division exacte du sol en parcelles, et l'évaluation du revenu net imposable de chacune d'elles. Le cadastre a donc été, dès la Révolution, considéré comme la base indispensable de toute bonne répartition de la taxe foncière. L'idée de la péréquation de l'impôt est donc née et s'est développée en même temps que lui ; il est essentiel qu'elle le suive en tout temps, si l'on veut échapper aux récriminations fort justes

des contribuables. Or le cadastre de 1807 est suranné, mauvais, et ses imperfections vont jusqu'à le rendre presque complètement inutile à l'heure qu'il est ; il compromet de plus en plus cette égalité proportionnelle de la taxe foncière, cette péréquation tant souhaitée.

En un mot, il faut avant tout, pour résoudre le problème de la péréquation, trouver un moyen certain et constant d'évaluation du revenu. Ce moyen, on a déjà pu le pressentir d'après les développements qui précèdent, nous l'attendons de la réforme du cadastre ancien : pour nous, toute idée de péréquation ne peut aboutir sans la base indispensable qu'elle a toujours trouvée dans une bonne organisation cadastrale ; nous voulons donc cette péréquation telle que les premiers économistes l'ont déjà entrevue.

La majorité des auteurs et des économistes admet la nécessité de la réforme du cadastre. D'autres cependant en contestent la légitimité, l'utilité même. Les principales critiques que l'on adresse aux partisans de la rénovation du cadastre sont d'ordre économique et d'ordre financier.

Au point de vue économique, dit-on, on emploiera en pure perte tout l'argent, tout le temps que l'on sacrifiera à la prétendue réforme ; c'est qu'en effet le vice actuel du cadastre subsistera toujours, en présence de l'impossibilité matérielle où on se trouve de pouvoir suivre exactement et pas à pas la variation de la richesse agricole. Le cadastre actuel est mauvais ; il est cause de multitude

d'inégalités dans la répartition de la taxe foncière. Mais, dit-on, la modification incessante de la matière imposable, la diversité des évaluations du revenu, enfin toutes les causes des vices primitifs se donneront aussi bien libre jeu pendant la période que l'on emploiera à reviser ou à refaire le cadastre. Au bout de 10, 15, 20 années, on se trouvera avoir dépensé des millions et des millions ; l'opération aura nécessité des sommes énormes de travail, et tout cela pour en revenir au même mal : donc, inanité de la réforme proposée. Nous répondrons à cette objection en étudiant la grande opération de la conservation du cadastre.

La deuxième critique peut ainsi se résumer : la dépense occasionnée par le renouvellement intégral du cadastre, qui est nécessaire au moins en certains cas, a été évaluée, nous l'avons vu, par M. Leroy-Beaulieu à 40 millions. Elle atteindrait manifestement un chiffre bien supérieur. A la Commission extra-parlementaire du cadastre, MM. Laussedat et Celler parlent en effet d'un minimum de dépenses de 300 millions. Suivant le même M. Celler, une réfection du cadastre avec abornements généraux entraînerait une dépense de 500 à 800 millions. Il est vrai qu'alors, au moins au cas d'abornement général, les communes, les particuliers auraient à subir une partie de ces dépenses. On se trouve donc en présence de sommes énormes à déboursier sans compter encore celles que nécessiterait la conservation

du cadastre. Or, que représente à côté le rendement de l'impôt foncier ? Bien peu de chose. De telle sorte que l'on dépenserait pour lui des sommes énormes que son peu de productivité ne compenserait peut-être pas suffisamment. On peut, croyons-nous, répondre qu'avec la confection d'un bon cadastre, et l'adoption d'un impôt de quotité, le montant de l'impôt foncier serait sensiblement augmenté. D'ailleurs, et c'est ici qu'intervient l'idée si importante de l'utilité juridique d'un bon cadastre, le renouvellement des états cadastraux aurait des avantages précieux au point de vue de la constatation de la propriété et de son identité.

Nous retrouvons, dans l'exposé des motifs du budget de 1891, l'opinion du gouvernement d'alors sur la portée de la réforme proposée : « Le cadastre, perpétué à l'aide d'un système permanent de conservation, ne serait pas seulement un instrument fiscal et administratif ; il devrait satisfaire à d'autres besoins. Des abornements généraux et une triangulation rigoureuse précéderaient le renouvellement des opérations ; le cadastre constituerait la base de la propriété foncière, il assurerait la sécurité des hypothèques et la régularité des transactions immobilières ; il fournirait enfin à l'agriculture, par le développement des institutions de crédit, les moyens d'action qui lui font défaut aujourd'hui. En un mot, il deviendrait le grand livre terrier de la France. »

L'institution d'un nouveau cadastre visera donc plus

que la répartition équitable entre tous de l'impôt foncier. Sans doute son importance à cet égard sera très grande, et fera taire les récriminations méritées que soulève actuellement cette taxe ; mais il convient d'apprécier la réforme à un point de vue beaucoup plus élevé qui domine tout le régime de la propriété et de ses démembrements. Les difficultés de la grave question économique et fiscale se résument donc en deux propositions : déterminer la propriété pour la charger de l'impôt équitablement ; conserver, perpétuer les heureux effets de cette détermination ; en d'autres termes, établir un bon cadastre et en organiser la conservation. Les adversaires du renouvellement cadastral ne peuvent, semble-t-il, discuter la portée considérable de la réforme, et les dépenses auxquelles elle aboutit sont peu de chose à côté de l'intérêt général qu'elle met en jeu.

Plusieurs systèmes se sont fait jour quant à la réforme du cadastre actuel. La péréquation de l'impôt foncier a été pour plusieurs le seul but à atteindre, le côté fiscal de l'œuvre a ici seul préoccupé. D'autres, après avoir établi l'égalité proportionnelle de la taxe, ont entrevu et analysé le rôle juridique du cadastre.

Notre intention est de consacrer quelques développements à la réforme fiscale, si l'on peut dire, du cadastre, et en second lieu aussi de dire quelques mots du côté juridique de la question qui rentre, croyons-nous, au moins subsidiairement, dans notre sujet.

Cette étude, très courte d'ailleurs, nous permettra de bien comprendre l'économie générale de la loi du 17 mars 1898, quand nous la retrouverons plus loin.

La péréquation de l'impôt foncier, pour être parfaite, doit exister, nous l'avons vu, à tous les degrés, c'est-à-dire non seulement entre tous les contribuables de la même commune, mais encore entre toutes les communes d'un arrondissement, entre les arrondissements d'un même département, enfin entre tous les départements. Certains auteurs se sont arrêtés dans leurs conclusions aux premiers degrés de l'échelle ; ils aboutissent à la péréquation la plus simple, la péréquation individuelle. D'autres font un pas de plus et veulent une péréquation seulement locale. D'autres enfin prétendent à la péréquation parfaite, à la péréquation générale.

La première opinion a été soutenue jadis par un ancien ministre des finances, M. Mathieu-Bodet, dans un article paru dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 septembre 1879. M. Mathieu-Bodet voulait que l'on accordât aux contribuables un délai de 6 mois pour leur permettre de constater les résultats du classement effectué. A l'exemple de la législation de 1821 qui permettait de faire redresser les erreurs commises par les agents du cadastre, chaque contribuable pourrait se faire rendre justice en prouvant que son bien a été attribué à un classement erroné, et qu'il est taxé à un taux de 30, 40, 50 % supérieur au taux moyen de taxation de la commune. La

péréquation ainsi obtenue est vraiment individuelle en ce que tout contribuable pourrait se faire réduire à un taux moyen. Naturellement, M. Mathieu-Bodet voulait que l'on prît toutes précautions possibles contre les abus de réclamations et l'arbitraire qui auraient pu se produire en pareille matière. Il nous semble que l'on peut faire à ce système quelques objections dont l'une surtout est importante : elle est la contre-partie de celle que nous avons adressée au système du dégrèvement. Le dégrèvement ne s'occupe que de la péréquation départementale, et ne modifie pas les résultats iniques de la répartition entre contribuables d'une même commune. Le système en question ne s'occupe, lui, que du contribuable et laisse de côté tous les autres degrés de péréquation. D'ailleurs, même entre les contribuables, la péréquation serait loin de s'établir exactement : les contribuables qui sont taxés au-dessous de la moyenne ne réclameraient évidemment pas ; de là, persistance d'inégalités certaines. Les plus imposés même ne seraient pas toujours déchargés parce que beaucoup de propriétaires ruraux paient une taxe parce qu'il faut payer, et que la loi, à défaut de paiement, peut les poursuivre : ils ignorent complètement ce qu'ils devraient payer pour être taxés à la moyenne. Mais n'anticipons pas sur ce système qui n'a pas fait fortune, et qui n'a guère aujourd'hui qu'un intérêt documentaire.

D'autres auteurs, après avoir constaté les inégalités

auxquelles aboutit notre système actuel, pressentent l'inanité des remèdes consistant dans le renouvellement du cadastre. C'est spécialement l'opinion de M. Cohen dans son ouvrage « Réformes pratiques dans le système des impôts » que nous allons relater ici. On devrait, dit cet auteur, abandonner complètement l'idée d'une rénovation de l'ancien cadastre. Il est un moyen bien simple pour cela, c'est de revenir au vieux système de la loi du 3 frimaire an VII ; le titre VI de cette loi fondamentale établissait un système très rudimentaire, mais aussi très simple pour fixer les revenus fonciers et arrêter l'assiette définitive de l'impôt. Elle conférait à la Commission des répartiteurs dans la commune les droits d'expertise et d'enquête les plus étendus. Ils jugeaient sur les lieux d'après tous renseignements, et dressaient pour chaque commune les tableaux des résultats de leurs enquêtes ; c'étaient les matrices des rôles pour l'impôt foncier de la commune. A une époque de l'année déterminée, les répartiteurs étaient convoqués pour le travail des mutations. Les changements de propriétaire, les modifications à la matière imposable étaient alors constatés, et le nouveau travail consigné sur la matrice nouvelle. La mise au courant était parfaite. Tel est le système que l'on devrait adopter aujourd'hui, dit M. Cohen : « Que peut-on imaginer de plus simple et de plus pratique ? De quoi s'agit-il pour l'établissement de l'impôt ? De connaître exactement chaque année l'état et le revenu des pro-

priétés imposables. Un cadastre général ne réalisera jamais cette condition essentielle. Pourquoi ne pas se contenter de ce que j'appellerai un cadastre local, résultant d'une enquête précise faite chaque année sur les lieux mêmes, par des répartiteurs consciencieux, ayant à la fois la confiance de l'administration et des contribuables, et pouvant suivre avec certitude toutes les variations de nature, de produit et de valeur des propriétés ? Ces tableaux, exclusivement communaux, transmis ensuite à l'autorité centrale, constitueraient pour elle, d'eux-mêmes, le cadastre général qui, chaque année, constaterait avec une précision complète tous les mouvements de la propriété foncière. » C'est là un système très séduisant. Nous croyons cependant qu'on peut lui faire une objection sérieuse. Ce serait de répondre au mal par un mal peut-être pis encore. D'où viennent en effet, en grande partie, les inconvénients de notre impôt foncier actuel ? Précisément de la diversité des évaluations suivant les pays et suivant les époques. Nous avons blâmé le système de la loi de frimaire, parce qu'il laissait une trop grande place à l'arbitraire des évaluations du revenu net. L'arbitraire serait à son comble avec un système comme celui de M. Cohen où les répartiteurs seraient tout-puissants dans leurs appréciations. Nous sommes, quant à nous, opposé à cette extension des pouvoirs des répartiteurs, et partisan de l'extension en cette matière de l'autorité administrative ; nous vou-

drions voir les évaluations du revenu opérées partout en France, sinon par les mêmes hommes, cela est impossible, du moins par des commissions où l'élément communal serait représenté le moins possible, de façon à éviter l'arbitraire et la partialité. Nous estimons en un mot que le système de M. Cohen substituerait, à l'inégalité déjà assez manifeste, un arbitraire insoutenable dans les évaluations et, par là, soulèverait un flot encore plus violent de récriminations.

Dans son « Traité des impôts », M. Vignes a exposé un système qui aboutit à deux péréquations distinctes, et par des moyens distincts eux aussi. Aux trois premiers degrés, il suffirait de s'en rapporter aux procédés déjà employés en 1821 et en 1851, à savoir les enquêtes sommaires dont les résultats sont obtenus en compulsant, dans les bureaux de l'enregistrement, tous actes de vente ou de partage, tous baux utiles à consulter. Ainsi serait exactement obtenue la valeur réelle des propriétés foncières en capital et en revenu ; par là grande facilité à distribuer à chaque circonscription son contingent. Donc, péréquation générale aux trois premiers degrés, grâce au système des enquêtes. Au contraire la péréquation entre redevables dans l'intérieur d'une commune serait essentiellement locale : le cadastre ferait ici sentir son utilité incontestable. Les communes seraient seules juges du point de savoir quand il aurait besoin d'une revision ou d'un renouvellement. M. Vignes s'appuie sur

la loi de 1850 pour les autoriser à mettre au courant, tous les trente ans, leur cadastre suranné et devenu inexact.

On a fait à ce système plusieurs objections ; l'une lui est adressée de même qu'à tous ceux qui veulent le renouvellement ou la revision périodique du cadastre ; les autres lui sont plus particulières.

La première objection vient des partisans de la fixité absolue de la taxe foncière. Nous avons déjà vu que M. Hippolyte Passy était partisan de cette fixité. C'est le marquis d'Audiffret qui le premier en avait émis le principe : « Cette fixité, disait-il, est imposée par la matière imposable elle-même qui est permanente de sa nature. L'intérêt public exige impérieusement que les biens ruraux soient mis à l'abri de ces augmentations ou diminutions de taxes qui affectent leur valeur réelle, découragent souvent les efforts des cultivateurs, retardent l'amélioration de l'agriculture et favorisent ordinairement l'indifférence des propriétaires. » Ainsi, c'est au nom des progrès agricoles que l'on veut s'opposer à la revision cadastrale. Un propriétaire, croit-on, craignant des surtaxes pour des plus-values méritoires apportées à son fonds, sera peut-être arrêté, ne voulant pas travailler pour l'Etat ; l'initiative et l'activité générales seraient ainsi paralysées ; on reviendrait au système des tailles de l'ancien régime dont l'arbitraire et les variations incessantes étaient le premier mal. Nous ne voyons pas

clairement le tort qu'un pareil système causerait à l'Etat, car nous avons montré plus haut que l'organisation d'un bon cadastre mènerait très vraisemblablement à une plus-value considérable de l'impôt foncier ; l'établissement d'un bon cadastre est donc l'intérêt de l'Etat. Quant à l'agriculture, des exemples pratiques nous montrent qu'une taxation ascendante, suivant les progrès également ascendants, ne les arrête nullement. L'exemple des patentes est assez caractéristique : l'industrie voit ses plus-values surtaxées annuellement suivant l'augmentation des magasins, la multiplication des ateliers... et cependant l'industrie n'en continue pas moins une marche ascendante. On ne voit pas bien pourquoi il en serait autrement de l'agriculture, alors surtout que les augmentations de taxes ne seraient pas annuelles, mais ne se produiraient que tous les trente ans. Le propriétaire aurait pendant cette longue période le temps de bien prévoir l'augmentation, et il bénéficierait longtemps aussi de l'ancien taux. On ne peut concevoir, dès lors, qu'il soit, trente ans à l'avance, découragé par la crainte d'une surtaxe qui ne le toucherait qu'à un moment où il aurait déjà bénéficié largement des plus-values acquises. D'un autre côté, bien des plus-values sont acquises à un fonds indépendamment de tout mérite de leurs propriétaires : on peut citer comme exemple la création et la multiplication des voies de communication dans le midi de la France. Elles ont certainement augmenté le

développement de la prospérité agricole. Est-il absolument juste, dans ce cas surtout, de laisser indemnes des plus-values tout à fait accidentelles et dont les propriétaires ne prévoyaient nullement l'existence.

Cette objection ne porte donc pas. Mais on peut en faire une qui nous semble beaucoup plus sérieuse. Le système de M. Vignes compte trop sur la vigilance des conseils municipaux ; on croit que ceux-ci se préoccuperont d'une façon constante de la valeur plus ou moins grande du cadastre pour en faire exécuter la revision, si besoin est ; c'est par là que M. Vignes entend obtenir un cadastre parfait pour toutes les communes de France. Avant d'en arriver à cette œuvre d'ensemble, il faut que les volontés si divergentes, si opposées souvent, des 36.000 conseils municipaux, se rencontrent et concordent. Qui oserait espérer un pareil résultat ? L'exemple pratique de ce qui s'est passé après les lois de 1850 et de 1898 le prouve bien. C'est à peine si quelques centaines de communes ont usé de la faculté de refaire leur cadastre. Et cela pour des motifs très simples. La loi de 1850 met les frais de renouvellement à la charge des communes ; la loi de 1898 ne les y met que dans une proportion que nous verrons en étudiant cette législation. C'est là l'origine du mal. Les communes, avec les meilleures intentions du monde, ne sauraient ajouter à leurs budgets, souvent grevés, des frais assez considérables. De là, l'impossibilité matérielle à laquelle se

heurte la péréquation locale. Quant à la péréquation aux trois autres degrés, elle est aussi irréalisable. On peut lui adresser les critiques de l'incertitude et de l'arbitraire forcés des enquêtes. Enfin, et surtout, récriminations incessantes que soulèveraient les surimpositions et les augmentations de contingents.

Nous voulons dire aussi quelques mots d'un système aboutissant à une péréquation plus large. C'est celui que formula M. Léon Say dans le projet de loi par lui déposé en 1876. Le domaine de la péréquation est agrandi, et de la commune s'étend au département. Le projet Léon Say se divisait en deux parties : la première relative à la revision du cadastre et à la procédure de cette revision ; la seconde établissant la séparation des propriétés bâties et non bâties ; celle-ci seule a eu la bonne fortune d'être retenue par les Chambres : elle a reçu la consécration législative en 1890. Quant à la revision du cadastre, l'article 1^{er} du projet nous en donne le programme résumé : « Dans toute commune cadastrée depuis trente ans au moins, il peut être procédé à la refection ou à la revision du cadastre. Les Conseils généraux des départements désigneront les communes où les plans doivent être renouvelés en totalité ou en partie, et les communes ou portions de communes où ils doivent être seulement revisés. » Les détails du projet Léon Say, quant à la réorganisation du cadastre, prévoient bien les deux opérations indispensables de la revision ou du renouvelle-

ment intégral d'abord, et de la conservation des plans, matrices et états cadastraux ensuite. Nous avons vu que le projet de M. Vignes introduisait l'arbitraire des décisions des Conseils municipaux. M. Léon Say introduit celui des décisions des Conseils généraux. En un sens, l'évolution est heureuse, car on a plus de chance de s'entendre pour arriver à la péréquation générale, les Conseils généraux étant 87 au lieu de 36.000 ; mais dans l'autre, elle est aussi erronée, puisque la décision malencontreuse d'un seul Conseil général tiendra en échec la réforme du cadastre de plusieurs centaines de communes du département. Quant au mode de conservation cadastrale proposé par M. Léon Say, l'article 44 du projet nous en donne le résumé : « Quand le cadastre aura été renouvelé ou revisé, en exécution de la présente loi, dans toutes les communes d'un même canton, ou quand l'état des documents le permet, le Conseil général peut décider que les mutations qu'éprouveraient les propriétés foncières dans leurs formes, leurs limites et leurs possessions seront consignées sur les états de sections, sur les matrices, et sur les copies des plans parcellaires. »

Les termes timides qu'emploie M. Léon Say quand il dit que le Conseil général « peut décider » n'offrent guère que le caractère d'une demi-mesure ; or, les demi-mesures ne conduisent généralement pas à l'exécution. Quant aux procédés par lesquels on consignera les mutations de toutes sortes sur les documents cadastraux, M. Léon

Say les trouve d'abord dans la connaissance que l'on tirera des actes de l'enregistrement, pour les ventes, échanges, partages, donations, etc. . . . tous événements qui opèrent des fluctuations dans le régime des terres. Les changements survenus dans les limites, dans la forme des parcelles seront consignés devant leur propriétaire, et sur les lieux, par un certain nombre de géomètres, et sous la surveillance des contributions directes. Malheureusement, les données fournies par l'enregistrement sont souvent fausses, en ce sens qu'il sera très souvent impossible d'en tirer profit, vu le défaut actuel d'identité des diverses parcelles et l'absence de légende cadastrale rapportée dans les actes. M. Léon Say avait sans doute prévu l'objection, car l'article 22 du projet établit un moyen facile d'obtenir l'exacte connaissance des parcelles, et leur identité. Les officiers ministériels des cantons où la conservation du cadastre aurait été décidée par le Conseil général, seraient avertis par une insertion au *Bulletin des Lois* de la nécessité à eux imposée, de ne procéder à aucun acte translatif de propriété d'immeuble sis dans le canton nommé, sans en indiquer la légende cadastrale détaillée et exacte, de même pour les mutations par décès. Telle était la procédure de revision organisée. Pour arriver à la suivre, il fallait des fonds, et M. Léon Say ne met à la charge de l'Etat que les dépenses relatives à la conservation des matrices cadastrales, laissant ainsi celles de renouvelle-

ment et d'autres frais d'entretien à la charge des fonds départementaux. Pour cela, les départements sont autorisés à voter additionnellement, au principal de l'impôt foncier, des centimes spéciaux dont le maximum sera de cinq. M. Léon Say aboutit donc à obliger les départements à se charger de centimes additionnels, c'est-à-dire à se surimposer eux-mêmes.

Ce qui n'est pas possible aux communes sera aussi impraticable pour les départements, et la conclusion, c'est qu'on renoncera à faire toute péréquation, soit par l'insouciance de tel ou tel Conseil général, soit aussi par son obstination, soit enfin par le manque des fonds nécessaires, et surtout la haine naturelle pour la surimposition. C'est le résultat auquel on arrivera toujours, tant que l'Etat n'aura pas pris lui-même en mains la cause de la péréquation. L'initiative d'une opération aussi importante doit émaner de plus haut que de décisions particulières. L'Etat doit encourager lui-même l'idée de la péréquation, s'y intéresser. Nous verrons plus loin ce qui a été fait dans ce sens. Il faut donc que l'Etat s'attache à intéresser les communes à l'opération de la péréquation, en prenant à son compte une partie du fardeau des dépenses, sans toutefois être dupe des intérêts particuliers.

L'année même où était déposé le projet de M. Léon Say, M. Bonjean publiait une monographie sur la revision et la conservation des opérations du cadastre. Il y relate les

résultats de l'enquête opérée par son père, le président Bonjean, qui avait consacré une grande partie de sa vie à essayer de résoudre le problème de la péréquation. Le système de M. Bonjean est fort ingénieux. M. Bonjean se déclare d'abord partisan du vieux système de la répartition. Mais au fond, comme nous allons le voir, la quotité coexiste dans son système avec la répartition.

On doit d'abord, d'après lui, faire l'évaluation de chaque parcelle du territoire d'après des données uniformes. Puis on additionne toutes les valeurs des diverses parcelles d'une commune, ce qui donne la valeur de la commune ; de même, on obtiendra la valeur d'un arrondissement en totalisant les valeurs de toutes les communes, et ainsi de suite jusqu'à la valeur de la France entière. Tous les ans, les représentants du pays déterminent le montant total de l'impôt foncier ; on sera donc en présence de deux termes connus : la matière imposable, et la charge totale qu'elle doit subir. Dès lors, la part de chaque circonscription, département, arrondissement, commune, sera facilement déterminée. Pour cela : « on divisera la valeur totale imposable par la somme de l'impôt ; on aura le tant pour cent, c'est-à-dire la proportion existant entre ces deux termes ». Il suffira alors de multiplier par ce tant pour cent, la valeur imposable de chaque circonscription administrative, et on aura ainsi le contingent afférent à chacune de ces circonscriptions.

Enfin, on agira de même pour les contribuables. « L'égalité mathématiquement proportionnelle sera donc atteinte, puisque chaque propriétaire ne paiera qu'un tant pour cent uniforme de la valeur uniformément déterminée de sa propriété. » En cela, et M. Bonjean l'avoue lui-même, on arrive à une véritable taxation de quotité. Il est vrai qu'il s'en défend un peu plus loin, en déclarant qu'il conserve, pour les opérations de répartition, le concours des assemblées locales, et qu'en ce sens, il n'y a rien de changé au mécanisme ancien. Il rappelle que cette intervention des assemblées est une garantie précieuse pour les contribuables, car elle remplace très avantageusement le contact nécessaire des agents du fisc qui est toujours propre à exciter les haines. Enfin l'existence de ces corps constitués permet le fonctionnement des recours des contribuables qui, sans elle, ne sauraient à qui s'adresser.

Nous avons déjà vu ces objections. Nous pouvons ajouter que l'absence des Assemblées locales n'empêcherait pas les voies de recours de fonctionner. C'est d'ailleurs là une chose que personne n'a jamais proposé. Les voies de recours seraient différentes, voilà tout.

En résumé, la répartition sera faite « dans une proportion mathématique avec la valeur de la matière imposable ». Il s'agit donc de déterminer cette valeur imposable. Pour y arriver, M. Bonjean se déclare partisan d'une simple revision du cadastre, non d'une rénovation

complète. Pour cela, il examine successivement toutes les opérations cadastrales. Quant à la délimitation des communes, et à leur division en sections, on ne devrait pas les renouveler complètement ; du moins, au cas où on y devrait toucher, les opérations faites lors de l'ancien cadastre pourraient servir de base aux nouvelles. La triangulation devrait être maintenue telle qu'elle est faite aujourd'hui. M. Bonjean insiste sur les dépenses qu'entraînerait une telle rénovation. Elles ne seraient pas supérieures, estime-t-il, à 156 millions. Enfin, quant à l'arpentage, au lever du plan, à la classification et au classement, on devrait se contenter simplement de les mettre au courant des modifications apportées à la propriété.

Enfin, il est un autre point très intéressant de la théorie de M. Bonjean. Il a trait au tarif des évaluations. D'après lui, les évaluations cadastrales devraient se mesurer sur la valeur en capital des parcelles, non sur le revenu net comme actuellement, car l'estimation du revenu net constitue une opération fort compliquée, et très sujette à erreurs. C'est qu'en effet, comme le dit M. Bonjean, pour la détermination du revenu net, tout est à considérer : « le ciel et le site, la plaine, la montagne, la nature du sol, les procédés de culture, la main d'œuvre, l'outillage, les frais généraux de conservation et d'exploitation, l'intérêt des avances, le voisinage des villes ou l'isolement, l'importance des groupes de population, les

habitudes de routine ou de progrès, enfin l'esprit de fraude chez les classificateurs, tendance blâmable, mais si naturelle que certaines municipalités ont dissimulé les 9/10 du revenu vrai. »

Il est fort difficile de tenir compte de tous ces éléments, et par là, la détermination exacte du revenu net est aussi très délicate. Et une erreur faite dans la détermination du revenu net a bien plus d'influence sur l'impôt foncier que la même erreur dans la détermination de la valeur en capital d'une parcelle. M. Bonjean déclare encore que l'assiette de l'impôt foncier sur le capital permet d'atteindre, pour les frapper d'une manière proportionnelle ou même progressive, des capitaux fonciers de grande valeur, mais dont les revenus sont insignifiants. C'est là, d'ailleurs, un point que mettent toujours en valeur les partisans d'un impôt unique sur le capital. Ce point de l'argumentation de M. Bonjean vise ce riche propriétaire de parcs d'agrément aux abords de la grande ville, parcs qui ne produisent pas de revenu puisqu'ils ne sont pas soumis à la culture, et dont cependant la valeur en capital est parfois considérable. Signalons, à cet égard, un point que nous n'avons pas eu jusqu'à présent l'occasion de noter : c'est que l'article 59 de la loi du 3 frimaire an VII permettait d'atteindre ce capitaliste en le taxant au taux des terres labourables les meilleures de la commune. Enfin, dit M. Bonjean, en opérant sur le capital, on peut trouver des élé-

ments d'appréciation beaucoup plus solides et certains. On connaît dans une commune la valeur d'un hectare de telle nature de culture, de telle catégorie de terre. Une commission cantonale recrutée parmi les personnes possédant sur la terre les connaissances les plus certaines pourrait être réunie et établir, avec la collaboration du contrôleur des contributions directes, de véritables mercuriales, tarifs officiels de la valeur vénale par hectare des diverses natures de culture.

Le travail des évaluations ne commencerait qu'après l'achèvement des plans, matrices et états de sections établis d'après les anciennes méthodes ; on laisserait en blanc, dans les matrices, la colonne de la valeur de chaque parcelle, colonne qui serait ultérieurement remplie. Les évaluations commenceraient simultanément pour toute la France et devraient être achevées dans un délai de dix-huit mois par les commissions cantonales. Puis ces travaux de commissions cantonales seraient communiqués à une commission départementale dont le rôle serait d'apprécier en dernier ressort, de reviser les travaux à elle soumis, et d'arrêter définitivement les évaluations à appliquer. Ainsi fixées, elles demeureraient telles pendant quinze années ; à l'expiration de cette période, elles seraient revisées de nouveau.

Ce projet nous paraît fort ingénieux sur beaucoup de points. En première ligne, l'établissement de ces commissions cantonales dont l'existence amoindrirait sensi-

blement les divergences de vues et amènerait l'unité approximative des évaluations. L'organisation aussi de ces sortes de tarifs officiels donnant la valeur des diverses parcelles imposables. Mais l'impôt sur le capital, voilà ce que nous avons beaucoup de mal à admettre. Ce n'est pas dans ce sujet qu'il y a lieu de se livrer à la critique ou à l'apologie de ce genre de taxation, mais il nous paraît indispensable de résumer en quelques propositions les objections que soulève à ce point de vue le système de M. Bonjean.

M. Bonjean retient trois arguments pour fonder l'impôt sur le capital. L'impôt n'est qu'une prime d'assurance destinée à sauvegarder la propriété des atteintes particulières. Des capitaux parfois immenses, et par là participant au plus haut degré à cette sécurité procurée, ne paient pas la prime d'assurance. Enfin le capital se voit, se montre au jour, on peut le taxer aisément, tandis que le revenu se cache et est difficilement saisissable. Nous allons examiner successivement et rapidement ces trois points.

L'impôt foncier, comme l'impôt en général, ne nous semble pas être une prime d'assurance, ou plutôt, il est bien plus. Si, à un certain point de vue, il est vrai de dire que l'Etat assure la sécurité aux contribuables, il ne le fait pas à la façon d'une compagnie d'assurance. Une compagnie d'assurance, moyennant le paiement de la prime, ne cherche qu'à couvrir l'effet désastreux de

sinistres divers. Rien de semblable pour l'impôt : l'Etat ne garantit rien en cas de perte ou de vol. De plus, l'Etat protège bon nombre de personnes qui n'ont de capitaux d'aucune sorte, mais possèdent des revenus considérables qu'ils tirent de leurs aptitudes personnelles.

Le second argument consiste en somme à dire : seul l'impôt sur le capital permet d'atteindre les choses d'art, les bijoux, les galeries de tableaux. . . etc. On peut dire que leur proportion, à côté de la richesse générale, est infime, et que la difficulté d'évaluation de tous ces objets, comme aussi l'inquisition forcée à laquelle aboutirait leur recherche, suffisent à les exempter. De plus, l'impôt sur le capital laisserait indemne une grande partie des ressources du pays. M. Leroy-Beaulieu a développé, contre l'impôt sur le capital, un argument qui ne nous semble pas sans valeur : « L'on verrait des millions d'électeurs, des milliers de conseillers municipaux, conseillers généraux, députés, sénateurs qui, n'ayant pas de capitaux ou fort peu, dirigeraient le cœur léger les affaires publiques, et commettraient parfois des fautes dont ils ne supporteraient pas le poids. » On voit dès lors le danger d'un système qui permettrait à toutes les convoitises, à toutes les jalousies de s'exercer librement. Enfin ne paieraient pas d'impôt, dans le système, ces grands artistes, peintres ou chanteurs qui réalisent des gains considérables, ces avocats, médecins qui récoltent de très importants honoraires. C'est évidemment injuste.

Enfin, est-il exact de prétendre que l'impôt sur le capital serait plus facile à asseoir que l'impôt sur le revenu, parce que le capital se montre au jour, alors qu'on est obligé de présumer le revenu ? Cela ne nous semble pas bien exact. Il existe des capitaux immatériels, si l'on peut dire : une clientèle par exemple. Les partisans de l'impôt sur le capital, pour se trouver sur un terrain solide, rejettent tous les capitaux immatériels et ne veulent établir l'impôt que sur le capital fixe, sur la terre et sur les maisons. Mais, même pour ces capitaux, la valeur en capital est-elle plus facile à évaluer que leurs revenus. C'est souvent le contraire qui a lieu et on n'arrive, en pratique, à avoir une idée juste du capital que lorsqu'on connaît le revenu. Qui dit capital fixe, dit capital immobilisé, indisponible au moins pour un temps, dont la valeur réside avant tout dans les revenus qu'il est susceptible de procurer. On dit, il est vrai, qu'une belle maison qui ne rapporte rien n'en a pas moins sa valeur ; c'est juste, mais cette valeur n'est déterminée que par comparaison avec les revenus d'une maison voisine et semblable, et dans l'espoir que l'immeuble sera productif à un moment donné. M. Bonjean, d'ailleurs, lui-même, évalue l'impôt foncier au $1/10^e$ du revenu et au $1/330^e$ du capital de la valeur vénale de l'immeuble ; il établit donc une corrélation exacte, un rapport certain entre le revenu et le capital correspondant. On peut aussi ajouter que tout capital ne produi-

sant pas de revenu est, pour ainsi dire, de convention, et dépend du caprice : les galeries de tableaux et les diamants, par exemple.

De tout cela nous pouvons conclure que le revenu net nous semble supérieur au capital comme assiette de l'impôt foncier. Il est moins difficilement déterminé et a l'avantage de faire participer tous les citoyens à l'impôt ; il ne crée pas, comme l'impôt sur le capital, une classe de privilégiés toute nouvelle. Il n'en reste pas moins certain que le système de M. Bonjean est fort intéressant. Il a surtout le mérite d'avoir très bien dégagé cette idée déjà ancienne d'un cadastre, titre de propriété. Nous avons eu, au cours de cette étude, l'occasion de signaler que telle était la conception du Premier Consul.

Cela nous amène tout naturellement à voir quels seraient les avantages juridiques d'un bon cadastre. Il peut sembler qu'une telle étude ne rentre pas dans le plan d'un travail sur la « péréquation de l'impôt foncier ». Nous avons vu cependant que les différents systèmes qui ont été proposés en vue de parvenir à la réforme fiscale du cadastre, se désintéressaient rarement du côté juridique de la question ; la réforme est une, en effet. D'ailleurs, notre intention est d'être très bref sur ce point.

Ce que nous voulons, c'est que non seulement le cadastre nous donne une juste évaluation des revenus fonciers, mais encore qu'il constitue un instrument

juridique, qu'il soit l'état civil de la propriété. Avant de constater le droit, il faut le circonscrire, le délimiter : la délimitation constitue l'opération juridique primordiale d'un bon cadastre. Nous voudrions donc une délimitation contradictoire de tous les « îlots de propriété », c'est-à-dire de toute étendue de terrain qui contient une ou plusieurs parcelles contiguës appartenant au même propriétaire et situées dans la même commune. La délimitation se distingue du bornage, en ce que tout bornage suppose une délimitation antérieure, et que toute délimitation n'est pas nécessairement suivie d'un bornage ; on peut y suppléer, par exemple, par des inscriptions concordantes sur un plan et dans un livre foncier. On voit tout de suite quelle est la difficulté que présente cette opération de la délimitation : c'est souvent un véritable arbitrage, une véritable transaction à passer entre des droits rivaux. D'une enquête à laquelle s'est livrée la commission extra-parlementaire du cadastre, il résulte que les deux tiers du territoire à peu près sont bornés, moitié au moyen de bornes proprement dites, moitié par des clôtures continues, murs, haies, talus, fossés, rangées d'arbres.

L'article 646 du Code civil dispose que « tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contiguës ; le bornage se fait à frais communs ». Malheureusement le Code civil ne prévoit pas le système des bornages collectifs que nous voudrions voir substitué à

celui des bornages individuels. Il faut, en effet, pour arriver à la réforme cadastrale, des résultats d'ensemble, et non des bornages isolés subordonnés à la bonne volonté de chacun. Les frais d'ailleurs sont plus grands lorsqu'ils portent sur des bornages isolés et très nombreux que sur des bornages collectifs, pour toute une commune par exemple. Enfin il est évident que, pour raccorder en un plan d'ensemble tant et tant de bornages isolés, on aura beaucoup plus de mal que pour coter des bornages collectifs. Il faut bien établir un régime uniforme, si l'on veut créer un titre général de propriété ; on risque fort de n'arriver à la solution de la question que dans des siècles, si on laisse la réforme entre les mains de plusieurs millions de propriétaires fonciers.

On peut se demander aussi à un autre point de vue si le bornage doit être facultatif ou obligatoire. Nous n'osons pas nous prononcer sur ce point, car si, d'une part, l'obligation est bien préférable comme aboutissant à une solution plus prompte, d'autre part nous croyons que le régime de la liberté vaut mieux que celui de la contrainte.

Les bornages collectifs sont donc les opérations préliminaires à effectuer. Ne convient-il pas de plus, à l'exemple de certains pays étrangers, à l'exemple même de quelques régions de France, de compléter le système des bornages par celui des abornements généraux et des remembrements de la propriété. Les opérations d'abornements généraux présentent des avantages indis-

cutables : elles consistent dans la réfection du cadastre par une délimitation et un bornage nouveaux en certains points et plus à la portée des progrès agricoles. Dans l'abornement général, on cherche à établir la régularité dans les parcelles et à faire cesser les enclaves et autres difficultés d'exploitation. Voici quelle peut être la marche suivie dans les opérations d'abornement général. Supposons une commune où la grande majorité des propriétaires adhèrent à cette mesure. Ceux-ci nomment une commission syndicale chargée des opérations ; cette commission fait produire les titres de propriété et les reconnaît ; elle peut, en intentant l'action en bornage de l'article 646 du Code civil, agir contre les minorités dissidentes. Enfin elle procède à l'abornement et à ses opérations multiples. Les dépenses sont supportées par les propriétaires au prorata des contenances respectives. C'est par ces moyens que les départements de la Meuse et de la Meurthe-et-Moselle ont procédé à l'abornement général de la plupart de leurs communes. Celles-ci ont d'ailleurs tout lieu de s'en réjouir, à entendre les conclusions du comité de Meurthe-et-Moselle : « Les parcelles abornées ont pu recevoir une culture appropriée qui a augmenté de 20 à 30 % le rendement et la valeur. » Ainsi les dépenses faites par un propriétaire pour aborner sa propriété constituent une bonne opération et un placement fort avantageux ; car l'abornement général, en augmentant le rendement du sol et sa valeur, tarit dans une large mesure les sources de division et de procès.

L'opération des remembrements, qui est pratiquée dans certains pays étrangers d'une façon très heureuse, est sans doute moins discrète, mais tout aussi intéressante. Dans l'abornement général, le respect des titres anciens est autant que possible conservé, et on ne procède qu'à de légères modifications de parcelles. Le remembrement au contraire met directement en présence l'intérêt général de l'agriculture et les intérêts particuliers ; c'est toujours en faveur de la première que les solutions sont données, et la volonté des propriétaires doit s'abaisser. Tel domaine comprend-il des parcelles disséminées çà et là, on va les réunir et donner plus d'unité à la propriété ; y a-t-il morcellement excessif dans telle région, on va réunir les parcelles appartenant aux mêmes propriétaires. Ces opérations conduisent aux excellents résultats suivants : grande unité dans les propriétés et par là facilités données à l'agriculture par l'économie de temps et par l'emploi de machines là où souvent de petits espaces ne l'auraient pas permis.

Malheureusement, le caractère de ces remembrements est un peu brutal et l'arbitraire qui peut y présider n'est pas fait pour allécher la curiosité du propriétaire français. Si les résultats de l'enquête opérée par les soins de la commission du cadastre ne sont pas absolument hostiles au système du bornage obligatoire, on peut dire au contraire que les opérations de remembrement et même celles des abornements généraux ont été réprou-

vées à l'unanimité. Leur utilité agronomique n'a pas séduit les esprits peu accoutumés dans notre pays à ces expropriations véritables.

Quoiqu'il en soit, les vices du passé effacés, le présent amélioré, il reste à prendre soin de l'avenir, et à conserver au nouveau cadastre type le caractère d'image de la propriété foncière qu'il doit revêtir. C'est dire qu'il faut penser à organiser la mise au courant du cadastre.

Le cadastre, de son essence même, doit, pour être utile, suivre pas à pas les variations que comporte le régime de la propriété foncière ; nous avons vu précisément que le manque d'harmonie avec l'état des terres était son grand défaut actuel. En d'autres termes, il faut organiser la conservation du cadastre. On admet généralement que la conservation de tous les éléments cadastraux s'impose. Mais cette conservation doit-elle consister en de simples revisions périodiques, ou, au contraire, doit-elle être un travail successif et perpétuel ? Certains auteurs veulent de simples revisions périodiques ; les périodes les plus courtes proposées sont de dix années, les plus longues de trente. Il nous semble qu'on pourrait peut-être faire une distinction : la conservation des éléments cadastraux s'étendrait à toutes les pièces du mécanisme ; elle serait essentiellement perpétuelle, en ce qui concerne les plans et registres cadastraux, mais seulement périodique en ce qui concerne les évaluations des revenus imposables.

Une fois le principe de la conservation perpétuelle admis, il reste à organiser son fonctionnement. Nous allons indiquer les solutions qui sur ce point nous paraissent les meilleures. La mise au courant des plans et registres cadastraux serait assurée grâce à un service de conservation, organisé au fur et à mesure de la réfection ou de la revision du cadastre. Ce service dit de la « conservation cadastrale » pourrait comprendre comme élément primordial des conservations cadastrales distribuées à raison de une par arrondissement. La mission des conservateurs du cadastre serait de tenir les plans et les registres cadastraux au courant exact des changements qui se produiraient dans les îlots de propriété. Leur responsabilité serait engagée, et ils devraient s'assurer, lorsqu'ils auraient à tracer une limite modifiée sur le plan, que ce tracé est conforme aux indications des titres. Notons qu'il y aurait un moyen d'annihiler presque la responsabilité du conservateur : ce serait de rendre le bornage obligatoire après la réfection du cadastre. Les limites nouvelles, consignées dans les procès-verbaux de bornage, seraient tout simplement tracées sur les plans. Les changements de limites se feraient sur la réquisition des parties et à leurs frais, grâce à un service de géomètres diplômés et assermentés. Ce personnel subalterne pourrait être surveillé de haut par la « Direction centrale du cadastre » qui rédigerait l'ensemble des travaux de réfection, de revisions périodiques des

évaluations, et de conservation des plans et registres cadastraux.

Un service de conservation du cadastre bien organisé, comme celui qui fonctionne en Belgique, coûterait évidemment cher. A comparer avec la Belgique, en tenant compte de ce fait que le territoire français est 17 fois plus grand que le territoire belge, la dépense annuelle serait environ de 8 à 9 millions. Quant à nous, le service rendu par l'exacte conservation du cadastre, l'influence indispensable qu'elle aurait d'abord sur la péréquation de la taxe foncière, puis sur la création et le fonctionnement de livres fonciers, nous semblent compenser, et bien au-delà, le sacrifice engagé.

Cette question des livres fonciers est l'une des plus vastes que soulève notre législation actuelle. Elle tend en effet à la réforme complète de tout notre système foncier et hypothécaire ; il est facile de s'en convaincre par les volumineuses discussions et les longues controverses auxquelles ils ont donné lieu à la sous-commission juridique du cadastre. Notre travail ne comporte pas l'étude des livres fonciers. Nous n'en discuterons donc pas le principe, non plus que l'introduction en France. On nous permettra seulement, pour clôturer ce long chapitre, de formuler notre avis sur le système de livres fonciers qui nous paraît le meilleur. Nous accordons notre préférence au système de l'act Torrens, tel qu'il fonctionne en Australie et dont voici, en quelques

propositions, l'économie. Tout le mécanisme du « Torrens act » consiste dans l'inscription facultative des propriétés immobilières sur des livres fonciers : cette inscription donne aux biens qui en font l'objet une identité juridique complète, et aux droits qui y sont soumis, l'existence même. De ces livres sont extraits des certificats permettant, comme on l'a fort bien dit, à chaque propriétaire ou titulaire de droit réel de porter ce droit ou cette propriété dans sa poche. Les constitutions d'hypothèques, les emprunts, les transferts de propriété sont ainsi facilement constatés dans ces extraits, qui tirent toute leur authenticité de leur primitive inscription au Livre foncier.



CHAPITRE IV

Des réformes réalisées ou projetées.

Les développements qui précèdent nous ont permis de voir quels pourraient être, au point de vue théorique, les moyens d'arriver à la péréquation de l'impôt foncier. Ce n'est là qu'un des côtés de la question qui nous occupe. Depuis de nombreuses années, le problème de la péréquation est un de ceux qui sollicitent le plus le législateur : beaucoup de lois ont été votées dans le but de porter remède, d'une façon plus ou moins efficace, au mal qui résulte de l'inégalité dans la répartition de l'impôt. Ce sont ces lois, ou plutôt les plus importantes de ces lois, que nous avons l'intention de passer en revue dans ce chapitre.

En d'autres termes, après être resté jusqu'à présent dans l'abstraction, nous allons pénétrer maintenant dans le fait.

SECTION I. — LES LOIS DE DÉGRÈVEMENT.

Nous avons déjà marqué à plusieurs reprises notre goût pour une péréquation générale et signalé que les

dégrèvements, en diminuant la taxe foncière soit pour la totalité des départements, soit seulement pour quelques-uns présumés plus chargés, laissaient subsister, au sein d'un même département, les inégalités entre les arrondissements, entre les communes, et surtout entre les contribuables.

Inaugurés en 1791, les dégrèvements se sont succédé très nombreux jusqu'en 1897. Nous les passerons très rapidement en revue pendant cette période. Enfin nous consacrerons des développements un peu plus importants à la loi du 21 juillet 1897, la plus récente en la matière. Elle a eu ceci d'original qu'elle a cherché la péréquation entre les contribuables.

§ 1. — *Période s'étendant de 1791 jusqu'à la loi
du 21 juillet 1897.*

Le premier dégrèvement, nous l'avons déjà incidemment signalé, c'est celui qui résulte de l'article 3 de la loi du 27 mai-3 juin 1791 : « Tout contribuable qui justifierait avoir été cotisé à une somme plus forte que le sixième de son revenu net foncier, pour raison du capital de la contribution foncière, aura droit à une réduction en se conformant aux règles qui ont été ou qui seront prescrites. » On espérait ainsi ramener toutes les cotes foncières à une même proportion. Mais toutes les cotes qui étaient inférieures au sixième du revenu net n'étaient pas touchées, de telle sorte que l'on peut

dire que cette disposition n'a pas marqué un progrès bien-réel dans la voie de l'égalité de la répartition.

Aussi, cette même année 1791, un décret-loi du 23 août accorde-t-il un dégrèvement dans son article 1^{er} : « Sur les 12 millions de fonds de non-valeur qui sont à la disposition du Corps législatif, il sera pris 4 millions 280 mille livres pour le dégrèvement des propriétés foncière et mobilière, savoir : 3 millions 280.000 livres sur la propriété foncière, et 780.000 francs sur la propriété mobilière, lesquels seront répartis entre les départements suivants » . . . etc.

Cela ne suffisait pas. Au Conseil des Cinq-Cents, aussi bien qu'au Conseil des Anciens, s'élevaient des plaintes très vives et très nombreuses. La loi des 9 germinal-18 prairial an V adopte un projet du ministre des finances Ramel qui se traduit par un dégrèvement de vingt-trois millions au profit des départements les plus surchargés. Les plaintes continuent, et l'année suivante, le 26 fructidor, la loi accorde un nouveau dégrèvement : « La contribution foncière est réduite pour l'an VII à 210 millions, y compris la contribution des domaines nationaux productifs. » Le 23 ventôse an VIII, nouveau dégrèvement de cinq millions. Le 21 ventôse an IX, dégrèvement de 4.855.300 francs. Bonaparte eut l'idée de déclarer que le département qui, le premier, acquitterait la totalité de ses impôts, aurait bien mérité de la patrie et qu'une des places de Paris porterait son nom.

Ce fut le département des Vosges à qui échut un pareil honneur. La loi du 4 germinal an XI accorde pour l'an XII un dégrèvement de 8.434.000 francs en faveur de l'impôt foncier, et la loi du 5 ventôse an XII pour l'an XIII, un nouveau dégrèvement de 2.765.000 francs. Tels sont les principaux dégrèvements antérieurs à la loi de 1807 ordonnant la confection d'un cadastre parcellaire.

Le cadastre, nous l'avons déjà signalé, ne régla pas la question, et n'établit pas la péréquation que ses partisans espéraient. La conséquence en est que l'on dut recourir aux dégrèvements ; nous en trouvons en effet d'aussi nombreux dans la période qui marque les travaux dont l'aboutissement devait être la confection du cadastre, que dans la période antérieure à 1807.

La loi du 17 juillet 1819 relative à la fixation du budget des recettes de l'année 1819 dispose dans son article 14 :

« Il est accordé sur la contribution foncière de 1819 un dégrèvement de 6 885.147 francs dont 4.590.098 francs sur le principal et 2.295.049 francs sur les centimes additionnels. Ce dégrèvement sera réparti entre les trente-cinq départements désignés dans le tableau annexe, conformément aux proportions indiquées par ledit tableau. » Les départements ainsi dégrevés étaient les Basses-Alpes, l'Aveyron, la Charente, la Corrèze, l'Eure-et-Loir, l'Indre-et-Loire, le Loiret, le Lot-et-Garonne, la Marne, la Mayenne, la Seine, la Seine-et-Oise, l'Aisne, l'Allier, les Ardennes, l'Aude, le Cantal, la

Charente-Inférieure, la Creuse, la Drôme, l'Eure, la Haute-Garonne, l'Hérault, le Loir-et-Cher, la Loire, le Maine-et-Loire, la Moselle, la Sarthe, la Seine-Inférieure, la Seine-et-Marne, les Deux-Sèvres, le Tarn, le Tarn-et-Garonne, la Vienne et la Haute-Vienne.

Article 15. — « Ce dégrèvement n'est que provisoire ; il sera présenté, à la session prochaine des Chambres, un tableau de dégrèvement définitif à répartir entre les départements qui, d'après le complément des vérifications prescrites par la loi du 15 mai 1818, auront été reconnus y avoir droit. » Le provisoire devint définitif et le contingent de l'année 1820 resta fixé au même chiffre que celui de l'année 1819.

Nous en arrivons à l'année 1821 qui donne son nom à une loi assez importante en matière de dégrèvement : celle du 31 juillet. Elle fut présentée par le Ministre des Finances de l'époque, le comte Roy. Dans son exposé des motifs, le Ministre rendait compte au Parlement des résultats d'une enquête qui avait cherché à déterminer quel était le rapport qui existait entre le revenu net et la contribution foncière dans chaque département. A cet effet, il divisait les départements en deux classes : ceux qui payaient plus d'un dixième de leur revenu et ceux qui payaient moins d'un dixième. D'après l'enquête, cinquante-deux départements appartenaient à la première catégorie ; le comte Roy proposait de les dégrever. La Chambre sanctionna cette proposition, et la loi du 31 juil-

let 1821 dispose dans son article 17 : « Il est accordé sur la contribution foncière un dégrèvement de 49.617.229 fr. 80, dont 43.529.123 fr. 80 sur le principal, et 6.088.106 fr. sur les centimes additionnels... Il est en outre accordé sur les mêmes centimes additionnels de la contribution foncière une réduction de cinq centimes, montant à 7.733.906 fr., laquelle dernière réduction est applicable à tous les départements. » Toutefois, l'article suivant pose cette légère restriction : « Les dégrèvements et réductions ci-dessus n'auront lieu qu'à compter du 1^{er} juillet 1821, et la moitié seule du montant de ces dégrèvements sera comprise dans les rôles de la même année 1821. » L'accord de dégrèvements aussi considérables n'est d'ailleurs pas la seule disposition importante de cette loi de 1821 ; elle change encore radicalement le but du cadastre. Nous le verrons très prochainement dans notre section réservée aux modifications apportées au cadastre de 1807.

Ce double caractère d'une loi accordant un dégrèvement et modifiant le cadastre, nous le retrouvons, en poursuivant notre étude chronologique, dans la loi du 7 août 1830. Contrairement à ses devancières, le dégrèvement qu'elle accorde ne porte que sur les centimes additionnels. Cette loi supprime en effet dix-sept centimes additionnels généraux, c'est-à-dire perçus au profit de l'Etat. L'article 2 ordonne d'autre part une évaluation de l'ensemble des revenus territoriaux.

Notons en passant une loi de 1881 qui stipule qu'à l'avenir, l'impôt foncier comportera deux contingents séparés : l'un pour la propriété bâtie et l'autre pour la propriété non bâtie. C'est là qu'il faut chercher l'origine de la réforme qui fut consacrée par la loi du 8 août 1890, et qui dispose qu'à l'avenir l'impôt foncier des propriétés bâties sera non seulement entièrement séparé de l'impôt des propriétés non bâties, mais encore deviendra un impôt de quotité. C'est un point que nous avons déjà signalé. Art. 4. « A partir du 1^{er} janvier 1891, il ne sera plus assigné de contingents aux départements, arrondissements et communes, en matière de contribution foncière des propriétés bâties. » Art. 5. « La contribution foncière des propriétés bâties sera, à partir de la même date, réglée en raison de la valeur locative de ces propriétés, telle qu'elle a été établie par l'article 34 de la loi du 8 août 1885, sous déduction d'un quart pour les maisons et d'un tiers pour les usines, en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation. » Art. 8. « Les évaluations servant de base à la contribution foncière des propriétés bâties seront revues tous les 10 ans. »

Cet exposé, si rapide soit-il, de quelques dispositions de la loi de 1890, ne rentre évidemment pas directement dans le sujet que nous traitons. Nous l'avons fait cependant pour deux raisons : la première, c'est que cette loi est en parfaite concordance avec l'opinion que nous

avons manifestée plus haut, à savoir la préférence que l'on doit accorder à l'impôt de quotité sur l'impôt de répartition ; la seconde, c'est que la loi du 8 août 1890 ne se contente pas de donner un régime à part à l'impôt foncier des propriétés bâties, elle consacre encore un dégrèvement en faveur des propriétés non bâties. Un dégrèvement de 15.267.977 francs fut accordé à 82 départements de façon à ramener le taux moyen de l'impôt à 4 $\%$. Les départements qui ne bénéficièrent d'aucun dégrèvement furent l'Allier, l'Aude, la Haute-Savoie, la Seine et la Corse. Leur taux d'imposition était en effet très faible. Il variait de 2.98 $\%$ pour l'Allier à 0.94 $\%$ pour la Corse. Ici s'arrête l'énumération des lois qui, depuis la Révolution, voulaient arriver à la péréquation, en tendant d'égaliser les charges départementales. Nous avons fait justice, en théorie, d'une telle manière de voir. La pratique nous montre que nous avons raison. Après le dégrèvement de 1890 en effet, l'écart entre les arrondissements est de 2.26 $\%$ à 5.37 $\%$ et entre les communes de 0.35 $\%$ à 49.34 $\%$. Enfin, entre contribuables d'une même commune, le taux pour 100 francs varie à Sillery (département de la Marne) de 0.54 $\%$ à 28.90 $\%$. C'est la faillite du système du dégrèvement tel qu'il avait été pratiqué jusqu'alors. Il fallait trouver autre chose.

On a imaginé un principe tout nouveau. Au lieu de chercher l'égalité en déchargeant les départements les

plus imposés, on a l'idée de descendre jusqu'au contribuable, et, au moyen de dégrèvements individuels, de tenter une péréquation générale. La loi du 21 juillet 1897 est une application de cette ingénieuse idée.

§ 2. — *Loi de dégrèvement du 21 juillet 1897.*

C'est l'article premier de cette loi de 1897, qui est la loi relative aux contributions directes et aux taxes assimilées de l'exercice 1898, qui pose dans les termes suivants le principe de la réforme : « Les remises suivantes sont accordées sur les contributions foncières des propriétés non bâties. Part de l'Etat. Cotes de 10 francs ou au-dessous uniques ou totalisées : remise totale. Cotes de 10 francs 01 centime à 15 francs uniques ou totalisées, remise des trois quarts. Cotes de 15 francs 01 centime à 20 francs uniques ou totalisées, remise de moitié. Cotes de 20 francs 01 centime à 25 francs uniques ou totalisées, remise d'un quart. Ces remises sont accordées aux contribuables français qui en font la demande en affirmant : 1° qu'ils ne sont pas inscrits aux rôles de ladite contribution pour d'autres cotes ; 2° que la part revenant à l'Etat sur la contribution personnelle-mobilière à laquelle ils sont assujettis dans leurs diverses résidences ne dépasse pas vingt francs. Un règlement d'administration publique déterminera la procédure à suivre pour les demandes en remise. Quiconque aura sciemment, au moyen d'une fausse déclaration, obtenu ou tenté d'obte

nir une remise totale ou partielle de la contribution foncière sera passible d'une amende de 100 à 200 francs qui pourra être portée au double en cas de récidive. »

Il faut rechercher l'origine de cette disposition dans le dépôt que fit, le 13 juillet 1897, le ministre des finances de l'époque, M. Cochery, d'un projet de loi présenté au nom du Gouvernement et relatif aux contributions directes et taxes y assimilées pour l'exercice 1898. Ce projet proposait un dégrèvement du quart du principal de l'impôt foncier des propriétés non bâties, soit vingt-cinq millions. La Chambre avait la liberté d'en faire la répartition comme bon lui semblerait. L'exposé des motifs du projet de M. Cochery se terminait par ces mots : « En somme, nous vous apportons un projet de contributions directes qui réalisera immédiatement un important allègement des charges qui pèsent sur nos campagnes. En agissant ainsi, nous sommes assurés de répondre aux intentions de la Chambre, et à sa sollicitude pour l'agriculture. » Il fallait trouver un moyen de répartir cette somme de 25 millions. MM. Trouillot et Cavaignac proposèrent diverses méthodes qui furent repoussées. Enfin, après plusieurs autres orateurs, M. Flandin développa un contre-projet qui fut adopté à l'énorme majorité de 550 voix contre 23.

Il devint l'article premier, que nous venons de reproduire, de la loi du 21 juillet 1897. M. Flandin estimait que le chiffre de 25 millions voté par la Chambre

serait plus que suffisant pour réaliser la réforme qu'il proposait. Il déclarait en outre, qu'en cas d'adoption de son contre-projet, 7.600.000 propriétaires fonciers seraient dégrevés, dont plus de 5 millions en totalité.

Cette loi a-t-elle eu de bons résultats. Il semble au premier abord très rationnel d'accorder l'intégralité du dégrèvement à ceux qui souffrent le plus des inégalités de la répartition, c'est-à-dire aux petits contribuables. Mais sont-ce bien les petits cultivateurs qui sont dégrevés par la loi de 1897. M. Paul Leroy-Beaulieu(1) le nie formellement : « Ce ne sont pas les petits propriétaires de profession qui vont se trouver dégrevés ; ceux, en effet, qui vivent uniquement ou principalement de l'exploitation de leur bien ont de petits domaines qui doivent fournir au moins 4.300 à 4.500 francs de revenu brut, sinon même 4.800 à 2.000, surtout quand ils sont endettés, ce qui n'est pas rare ; ces domaines représentent un revenu net variant entre 600 et 700 francs au minimum ; ils paient un impôt foncier qui, en principal, ne descend guère au-dessous de 50 ou 60 francs. Ces petits propriétaires qui constituent la moelle de la population rurale et qui, dans la crise agricole actuelle, luttent contre des difficultés nombreuses, ne bénéficieront pour ainsi dire en rien de la loi absurde que le Parlement vient de voter. Ce seront les toutes petites cotes seules qui en tireront

(1) *Economiste français* du 24 juillet 1897.

profit, celles au-dessous de 10 francs en principal. Or, ce ne sont nullement les véritables petits propriétaires ruraux, vivant principalement ou exclusivement du produit de leur bien, qui constituent cette catégorie ; cette propriété n'est qu'un accessoire pour ceux qui la possèdent ; ce sont, soit des journaliers agricoles, soit très fréquemment des artisans, soit souvent encore des notaires, huissiers, médecins, experts, ayant un jardin de 10, 15 ou 20 ares qui détiennent ces lopins auxquels la loi va attribuer le bénéfice de l'exemption. »

M. Leroy-Beaulieu fait encore un autre reproche à la loi de 1897, celui de bouleverser tous les principes de nos contributions directes : « L'impôt foncier cesse d'être un impôt réel ; il prend un caractère personnel ; les différentes parcelles paieront, non plus suivant leur valeur, mais selon qu'elles appartiennent à telle ou telle personne. »

Ce sont là des critiques que M. Leroy-Beaulieu formulait à priori, avant la mise en exécution de la loi. Depuis lors, la pratique a montré un autre défaut dont elle était entachée. Nous voulons parler des longues formalités et des démarches que doivent faire ceux qui demandent à bénéficier de la loi. Souvent ils préfèrent, étant donné surtout le faible dégrèvement qu'ils obtiendraient, ne pas entreprendre ces démarches. Cela est si vrai que la somme de 25 millions, votée par le Parlement, est loin d'avoir été utilisée.

SECTION II. — MODIFICATIONS A LA LOI DE 1807
SUR LE CADASTRE.

Nous avons vu le cadastre fonctionner jusqu'en 1807 à l'état embryonnaire de cadastre par masses de culture, puis se perfectionner grâce à la loi du 15 septembre de cette même année. L'esprit de la loi était fort bon : elle rêvait l'égalité proportionnelle de la taxe, la contribution également proportionnelle de tous aux charges de l'Etat, en exigeant de chacun le même tantième de son revenu net. L'idéal de la péréquation était qu'elle existât à tous les degrés, c'est-à-dire non seulement entre les contribuables d'une même commune, mais entre les communes d'un même arrondissement, entre les arrondissements d'un même département, enfin, entre tous les départements. Ce qui le prouve bien, c'est le caractère hybride que l'impôt foncier revêtait alors. On fixait d'avance le montant total de l'impôt ; il était en ce sens impôt de répartition. Mais on établissait en même temps une proportion de revenu à prélever, au-dessus de laquelle la réclamation du contribuable serait admise ; en ce sens, il participait de l'un des caractères de l'impôt de quotité.

Cette conception était très originale et paraissait tout à fait équitable. Elle ne donna pas les résultats espérés. Le rôle du cadastre fut successivement amoindri et sa portée restreinte.

§ 1. — *Période de 1807 à 1891.*

Une loi du 20 mars 1813, dans son article 44, restreignit l'autorité du cadastre à la limite du département ; à son tour, celle du 15 mai 1818 à la limite de l'arrondissement ; enfin, un dernier pas fut fait, et dès 1821, la loi du 31 juillet décida que le cadastre n'aurait d'autorité que dans l'étendue de la commune. C'était la reconnaissance définitive par le Gouvernement de l'impossibilité d'utiliser le cadastre pour le nivellement des contingents fonciers à tous les degrés de la répartition.

Cette loi du 31 juillet 1821, que nous avons déjà eu l'occasion de signaler en traitant des dégrèvements, inaugure donc un régime tout nouveau. La répartition des contingents départementaux fut arrêtée d'une manière définitive, et les opérations cadastrales devinrent les bases exclusives de la répartition des contingents fonciers entre les propriétaires des communes. En d'autres termes, le cadastre n'eut plus pour objet que de proportionner, dans chaque commune, les bases individuelles d'après lesquelles s'effectue la répartition du contingent foncier. Dès lors, le cadastre devait cesser d'être une œuvre d'Etat, pour devenir une œuvre purement départementale. Cependant le Gouvernement continua à se préoccuper de l'exécution des opérations ; il subvint même aux dépenses dans une certaine mesure, au moyen d'un fonds commun d'un million de francs destiné à être

annuellement distribué aux départements eu égard à l'ensemble des ressources de chacun d'eux.

La loi de 1821 ayant définitivement renoncé à faire du cadastre un instrument de péréquation, il était naturel que ceux-là prissent part aux évaluations cadastrales qui avaient le plus d'intérêt à une répartition proportionnelle du contingent communal. Voilà pourquoi, à cette époque, les travaux d'évaluation cessèrent d'être confiés aux experts, pour passer entre les mains des classificateurs qui furent choisis parmi les propriétaires fonciers de la commune, et nommés par les conseils municipaux. Un règlement de 1827 apporta d'autre part quelques améliorations aux procédés d'exécution des travaux du cadastre.

La réforme du cadastre en vue de la péréquation fut l'objet de propositions diverses en 1837 et en 1846 sous les deux ministères de M. Lacave-Laplagne. En 1837, une commission, dont M. de Rambuteau était le président, examina le projet présenté par le Gouvernement. Elle l'expérimenta même dans la commune de Gregy (Seine-et-Marne). La majeure partie des assemblées départementales donnèrent leur adhésion au système proposé par le Gouvernement qui cependant crut ne pas devoir donner suite au projet. En 1846, le projet était plus complet que celui de 1837. Il était aussi plus large, car il se proposait d'apporter des perfectionnements au cadastre, non pas seulement en tant qu'instrument fiscal,

mais encore il cherchait à garantir les intérêts particuliers. « Les pièces cadastrales constamment tenues au courant faciliteront, disait le projet, les expropriations pour cause d'utilité publique ; elles éclaireront les tribunaux lorsque les titres seront obscurs et la possession incertaine ; la justice sera ainsi rendue plus promptement et à moins de frais. » Ce projet, dans le détail duquel nous ne voulons pas entrer, comprenait deux parties, l'une relative au renouvellement du cadastre, l'autre à sa conservation. Ce projet fut soumis aux conseils généraux qui l'approuvèrent pour la plupart. Il fut de plus expérimenté dans 25 communes choisies dans neuf départements. Malheureusement, avant que le projet pût être soumis aux Chambres, M. Lacave-Laplagne quitta le ministère.

Dès 1846, la France était cadastrée. Mais avant même que l'énorme tâche fût terminée, de nombreuses récriminations éclatèrent de tous côtés ; on demanda des rectifications aux états cadastraux, des erreurs considérables y étant relevées. Pour satisfaire à ces réclamations, comme aussi pour sauvegarder dans une mesure aussi large que possible le principe de la fixité des évaluations cadastrales, le ministère elabora la loi du 7 août 1850.

Beaucoup de conseils généraux demandaient le renouvellement du cadastre de leur département. Aussi le Ministre des Finances de 1841 autorisa-t-il la reconfec-tion du cadastre dans les communes anciennement

cadastrées. Il faut dire que cette décision fut prise contrairement à l'avis de la commission du budget qui déclarait qu'une semblable réforme nécessitait l'intervention législative. Quoiqu'il en soit, près de deux mille communes bénéficièrent de cette faculté que leur laissait le ministre M. Humann. Mais un certain nombre de propriétaires, de la Côte d'Or surtout, à qui une telle revision du cadastre imposait des charges plus lourdes, se plaignirent, et le Conseil d'Etat, jugeant au contentieux, se prononça en 1848 dans un sens contraire à celui de l'avis du ministre. Le Conseil d'Etat décida en effet que le principe de la fixité des évaluations cadastrales établi en 1807 n'avait pas été abrogé, en ce qui concernait la répartition individuelle, et que, par suite, on ne pouvait procéder par voie administrative à la revision des opérations cadastrales primitivement exécutées et modifier ainsi les allivements fixés à l'origine. Il était donc devenu nécessaire d'élaborer une loi. Ce fut la loi des contributions directes du 7 août 1850 qui consacra la réforme dans son article 7. Il est ainsi conçu : « Dans toute commune cadastrée depuis 30 ans au moins, il pourra être procédé à la revision et au renouvellement du cadastre sur la demande du conseil municipal de la commune, et sur l'avis conforme du conseil général du département, à la charge par la commune de pourvoir aux frais des nouvelles opérations. Toutefois, dans toute commune dont les évaluations cadastrales ont été revi-

sées avec les fonds départementaux, les opérations pourront être régularisées par un arrêté ministériel sur la demande des conseils généraux. Les opérations commencées dans une commune pourront être également terminées aux frais des départements. » Cette loi était vouée à l'insuccès en raison de la timidité excessive de ses dispositions. Le rapporteur de la loi, M. Gouin, ne se faisait d'ailleurs aucune illusion sur sa portée : « C'est avec intention, dit-il, que nous n'étendons pas plus loin cette faculté du renouvellement ; car votre Commission croit qu'il est indispensable que le Gouvernement s'occupe le plus tôt possible de la loi qui doit régulariser enfin le travail du cadastre. Plusieurs systèmes ont été proposés au Gouvernement à cet égard. Il importe donc qu'il leur donne de nouveau toute son attention et que, dans la session la plus prochaine, il produise une loi sur cette matière. » Cette loi que M. Gouin espérait si proche, on devait l'attendre près de 50 ans. Quoiqu'il en soit, les causes de l'insuccès de la loi de 1850 dérivait de ce fait que toutes les charges de la revision ou du renouvellement du cadastre devaient être apportées par les communes : en 1891, 363 communes seulement avaient revisé leurs états cadastraux.

Cependant, l'état général des esprits continuait à être favorable à l'idée d'une réforme du cadastre ; cette question était sans cesse agitée. Surtout après les événements de 1870, certains esprits estimaient à cette

époque qu'une refection partielle du cadastre produirait des ressources immédiates et importantes, en raison de ce fait que le revenu de la plupart des propriétés foncières avait augmenté depuis l'évaluation primitive. La proposition Feray de 1873 était dans ce sens.

La même année, M. Lanel déposait une proposition qui a reçu la sanction législative et est devenue l'article 9 de la loi du 21 mars 1874 relative à l'augmentation d'impôts, et à l'établissement d'impôts nouveaux. Cet article est ainsi conçu : « Les parcelles figurant sous des dénominations diverses sur les états de sections des communes comme terres incultes ou improductives et cotisées comme telles, et qui ont été mises en culture ou sont devenues productives depuis la confection du cadastre, seront évaluées et cotisées comme les autres propriétés de même nature et d'égal revenu de la commune où elles sont situées et accroîtront le contingent, dans la contribution foncière, de la commune, de l'arrondissement, du département et de l'Etat... Les parcelles qui depuis la même époque auront cessé d'être cultivées ou productives seront l'objet d'un nouveau classement et d'une nouvelle cotisation. Elles feront l'objet d'un dégrèvement au profit des propriétaires des dites parcelles et dans la contribution foncière de la commune, de l'arrondissement, du département et de l'Etat. »

Les lois des contributions directes du 5 août 1874 et du 3 août 1875 comportaient toutes deux un article qui

mettait le Gouvernement en demeure de présenter un projet de nouvelle répartition du principal de la contribution foncière entre les départements. Le ministre des finances, M. Léon Say, ne voulut pas se soustraire à une semblable injonction, et, le 23 mars 1876, il déposa sur le bureau de la Chambre des députés : 1° un projet de loi concernant le renouvellement des opérations cadastrales ; 2° un projet relatif à une nouvelle répartition des contingents fonciers. Étudié par le Conseil d'Etat, ce projet ne vint pas en discussion ; une deuxième fois, en 1879, les Chambres n'en retinrent que le deuxième chef relatif à la distinction des matrices pour les deux impôts sur les propriétés bâties et non bâties. Il devint la loi de 1881. Quant au premier projet de M. Léon Say qui ne fut pas discuté, il n'en présente pas moins un grand intérêt au double point de vue du renouvellement et de la conservation du cadastre. Nous l'avons d'ailleurs longuement étudié au chapitre précédent.

Enfin, pour compléter cette énumération, signalons la proposition de loi relative à la réorganisation du cadastre déposée le 6 mai 1890 par M. Honoré Pontois, député.

§ 2. — *La Commission du cadastre
et la loi du 17 mars 1898.*

Le 29 mai 1891, le ministre des finances d'alors, M. Rouvier, avait soumis au Président de la République un rapport dans lequel il lui proposait la création d'une

Commission extra-parlementaire du cadastre « chargée d'étudier et de préciser les réformes à adopter et les mesures à prendre pour que le cadastre soit, en même temps que le régulateur de l'impôt, la garantie et la sauvegarde de la propriété foncière ». Un décret en date du 30 mai 1891 sanctionna les vues de M. Rouvier, institua la Commission et en nomma les membres.

Nous avons l'intention d'être très bref sur les travaux de cette Commission, car elle s'est surtout occupée de questions qui ne rentrent pas dans notre sujet, telles que le régime hypothécaire, la création de livres fonciers, les remembrements de propriété, etc... Néanmoins, nous indiquerons rapidement les solutions auxquelles la Commission s'est ralliée, car elles sont comme la base de la législation de 1898.

A la première séance plénière qui se tint le 40 juin 1891 sous la présidence du ministre, celui-ci fit la déclaration suivante : « Pour assurer la marche régulière et rapide de vos travaux, je vous propose de vous partager en trois sous-commissions. La première s'occuperait des questions techniques ; la seconde serait la sous-commission juridique ; la troisième enfin serait chargée d'étudier la question des voies et moyens. » Cette dernière ne put d'ailleurs être réunie qu'après que les deux premières eurent formulé leurs conclusions : voilà pourquoi elle ne commença ses travaux qu'en 1903.

Les résultats des travaux de ces sous-commissions

furent des résolutions présentées sous forme de dispositions législatives et réglementaires.

La sous-commission juridique a confié à deux rapporteurs généraux le soin de coordonner les dispositions qu'elle avait votées. L'un de ces rapporteurs, M. Challamel, s'est occupé des modifications à introduire dans la législation existante au point de vue du crédit hypothécaire : plus d'hypothèques occultes ; toutes sans exception seront soumises au régime de la publicité ; plus d'hypothèques générales ; création de bons hypothécaires, transmissibles par endossement ; pérennité des inscriptions qui ne s'éteindront plus que par la radiation ; modifications des règles de la purge, etc... L'autre rapporteur, M. Massigli, expose les données fondamentales de la future organisation foncière.

De son côté, la sous-commission technique arrêta le texte de ses résolutions. M. Cheysson acceptait de faire le rapport général qui comporte l'étude des conditions d'établissement d'un cadastre ayant l'exactitude suffisante pour faire autorité dans les questions de propriété ; il comprend la détermination des règles à suivre pour assurer, d'une façon permanente, la situation topographique de chaque immeuble, et la fixation légale de ses limites. C'est en somme la coordination des travaux de la sous-commission qui avait expérimenté et comparé, au triple point de vue de l'exactitude, de la rapidité et de la dépense, les divers procédés à employer pour l'exécution

des travaux d'art du cadastre. Elle avait établi aussi les conditions de recrutement, d'organisation et de fonctionnement du personnel chargé de ces travaux, ainsi que la durée probable des opérations, et le chiffre approximatif de la dépense totale.

Enfin, quels seront les moyens à employer pour assurer le succès de cette vaste réforme ? Telle est la question qu'avait à résoudre la sous-commission des voies et moyens. C'est M. Neymarck qui fut nommé rapporteur de cette sous-commission. Une des questions les plus intéressantes qui se présenta, fut celle de savoir comment se ferait la répartition des charges résultant de la réfection du cadastre. Les frais doivent-ils être mis à la charge de l'Etat seul, ou faut-il au contraire solliciter d'autres concours. Ce point fut vivement discuté. D'après certains membres de la sous-commission, la dépense totale de réfection du cadastre devrait être laissée à la charge de l'Etat seul, car c'est une œuvre d'utilité générale dont les dépenses doivent se répartir entre les intéressés, chacun payant selon ses moyens. Cette opinion n'a pas prévalu. Les partisans de l'intervention des départements, des communes, des syndicats, des particuliers, dans le partage des frais de l'opération, ont fait remarquer que si l'on apportait au Parlement un projet de loi mettant à la charge de l'Etat une dépense de 600 millions, les Chambres se refuseraient à le voter, et que, dans ces conditions, il paraissait indispensable que les départements,

les communes et même les particuliers fournissent leur concours. D'ailleurs, une notable partie des ressources des départements et des communes résulte des centimes additionnels à l'impôt foncier, d'où il résulte que ces personnes morales ont autant d'intérêt que l'Etat à avoir un cadastre mis à jour. Il a été entendu que la répartition porterait sur le total de la dépense. Mais d'autre part, la sous-commission n'a pas pensé que l'on pût équitablement demander une contribution aux propriétaires, en raison de ce fait que le propriétaire a déjà payé comme contribuable, et de peur de compromettre la réforme.

Le principal argument des adversaires de la réforme du cadastre a été, nous l'avons vu dans un autre chapitre, le chiffre de la dépense, et aussi la longueur de l'opération. C'était par milliards qu'il fallait évaluer le coût d'une pareille entreprise ; c'était par là l'accroissement indéfini de la dette publique. L'étude de cette question financière était une de celles que devait solutionner la sous-commission des voies et moyens. Tout d'abord, elle admit comme prix de la réfection du cadastre le chiffre global de 600 millions auquel s'était ralliée, après de longues discussions, la sous-commission technique. Il fallait se les procurer. La sous-commission se décida pour le procédé suivant : inscription d'annuités au budget pendant quatre-vingts années, et créations d'obligations cadastrales remboursables en cinquante années.

Quelle serait, pour répondre au second argument des

adversaires de la réforme cadastrale, la durée de l'opération ? La question préalable de savoir si le cadastre devait être simplement mis à jour ou entièrement réfectionné, avait été étudiée par la sous-commission technique. En vue d'arriver à une solution certaine, la sous-commission décida qu'un comité de six membres serait chargé d'une enquête spéciale sur l'état exact du cadastre et que cette enquête ferait l'objet d'un rapport sommaire. Ce comité jugea nécessaire de recourir à deux sources d'informations : l'administration des contributions directes, et l'expérimentation sur le terrain. Les résultats de l'enquête administrative furent que, sur 36.144 communes, il n'y en avait que 7.294 dont le cadastre pourrait être seulement révisé. La proportion des communes à cadastrer entièrement à nouveau était donc, d'après les recherches de l'Administration, de 80 0/0. L'enquête expérimentale porta sur 173 communes et donna les résultats suivants :

Communes dans lesquelles le cadastre doit être renouvelé intégralement	145
Communes dans lesquelles le cadastre peut être simplement révisé	28

La proportion de communes dans lesquelles le cadastre doit être entièrement renouvelé est donc de 84 %, chiffre très voisin de celui qu'avait révélé l'enquête administrative.

Cette question préalable tranchée, quelle sera la durée probable des nouvelles opérations cadastrales à entreprendre en France ? Cette question a donné lieu aux plus vives controverses : on a parlé de 30, 75, 100 ans avec autant d'aisance que l'on avait mis en avant les chiffres de 1, 2, 3 milliards comme coût de la dépense. Il est en tous cas très difficile de se prononcer sur cette question d'une façon un peu précise, en raison du nombre des opérations qui vont s'effectuer sur toute l'étendue du territoire. Ce sera d'abord la délimitation des 36.000 communes, laquelle amènera des rectifications, et provoquera nécessairement, au sujet des lignes séparatives des territoires, des contestations qu'il faudra faire trancher ; mais dans quel délai, c'est ce qu'on ne peut savoir. Puis viendront la triangulation et l'arpentage de 150 millions de parcelles, l'évaluation des revenus parcellaires et l'établissement des états de sections et des matrices cadastrales. Enfin l'organisation dans chaque commune de la conservation du cadastre. Il est presque certain que dans la pratique on se trouvera, au cours de ces multiples travaux, en face de difficultés qui auront une répercussion sur la durée de l'opération ; mais quelle sera cette répercussion ? L'entreprise est trop importante pour que l'on puisse répondre sans témérité. Sur cette question de la durée de l'opération de la revision cadastrale, la sous-commission a fait cependant deux observations. La première est relative au mode suivant lequel

les travaux seront exécutés : régie ou entreprise. S'ils sont exécutés en régie, la sous-commission, se basant sur de longs calculs dans lesquels intervient surtout le temps jugé nécessaire pour faire d'un agent un opérateur expérimenté, estime qu'au bout de 10 ans 3.120 communes seront cadastrées, et qu'à partir de cette époque les opérations seront effectuées dans 2.460 communes en moyenne par an ; ce qui permettra de les terminer dans les quinze années suivantes, soit dans le courant de la vingt-cinquième année de l'ouverture de la période d'exécution. Si au lieu de s'arrêter au système de la régie on adoptait celui de l'entreprise, cette durée de 25 ans ne saurait être sensiblement modifiée. Quoiqu'il en soit, le système adopté a été le suivant : système de la régie pour une courte période initiale, système qui permettra de former des opérateurs ; puis mise à l'entreprise au moment où les travaux pourront prendre plus d'extension. La seconde observation, présentée par la sous-commission, se réfère à la relation qui existera entre la durée des opérations, et les procédés financiers qui seront adoptés. En effet, pour que la réfection du cadastre puisse suivre un cours rapide et régulier, il est indispensable qu'elle soit conduite normalement et sans arrêt ; mais l'Administration ne pourra le faire que si elle a la faculté de donner au service l'extension convenable à tout moment, sans avoir à se préoccuper de la question de savoir si elle disposera, en temps utile, des crédits nécessaires

pour couvrir les dépenses correspondantes. Si les ressources du cadastre devaient être demandées annuellement au Parlement ou aux conseils locaux, on pourrait craindre qu'elles ne soient sujettes à des variations motivées soit par les nécessités budgétaires, soit par les dispositions changeantes des assemblées délibérantes. L'engagement de nouvelles dépenses serait ainsi subordonné au vote préalable des crédits, et l'incertitude dans laquelle se trouverait le service aurait certainement une répercussion sur la marche et aussi sur le prix de revient de l'opération.

Il y aurait bien d'autres points intéressants à signaler parmi ceux qui ont été étudiés par la Commission extra-parlementaire du cadastre. La plupart de ces points ont été sanctionnés par la loi de 1898 dans l'étude de laquelle nous allons bientôt pénétrer. Voilà pourquoi nous avons cru devoir mettre à part les quelques considérations théoriques — relatives surtout au coût et à la durée des opérations de la revision du cadastre — que nous venons de faire, et réserver pour l'étude de la loi de 1898 la partie des discussions de la Commission du cadastre que cette loi a sanctionnée.

Un député du Pas-de-Calais, M. Boudenoot, qui avait fait partie de la Commission extra-parlementaire du cadastre, prit, avec quelques-uns de ses collègues — MM. Henry Boucher, Terrier, Georges Graux, Papelier et Codet — l'initiative de déposer sur le bureau de la

Chambre une « proposition de loi tendant à rendre plus rapide et plus économique la revision du cadastre ». Le dépôt de cette proposition, accompagné de l'exposé des motifs rédigé par M. Boudenoot, fut fait le 10 février 1894. Votée d'abord à la Chambre, elle fut renvoyée au Sénat qui l'amenda. L'accord définitif se fit à la Chambre, dans la séance du 9 mars 1898. Enfin la loi fut promulguée le 17 mars de cette même année.

L'article premier de la loi de 1898 pose le principe du renouvellement ou de la revision et de la conservation du cadastre. Il est ainsi conçu : « Il sera inscrit annuellement au budget du Ministère des Finances, pour concourir aux frais de renouvellement ou de revision et de conservation du cadastre, un crédit qui sera affecté :

1°) à l'entretien d'un service dit « du renouvellement ou de la revision, et de conservation du cadastre » ;

2°) à l'allocation de subventions aux communes qui, cadastrées depuis 30 ans au moins, demanderont le renouvellement ou la revision de leur cadastre, et s'engageront à en assurer la conservation. »

Ce texte n'est pas celui que proposait M. Boudenoot. Ce dernier ne prévoyait qu'un service de revision du cadastre. Mais la Commission du Sénat estima que dans beaucoup de communes une revision serait insuffisante et qu'il fallait prévoir aussi la réfection complète. Il restait bien entendu que la réfection ne se ferait que dans les communes où on ne pourrait procéder autre-

ment. Les subventions sont accordées, nous l'avons vu, aux communes, et cela parce que la commune est une circonscription administrative, et aussi parce que le cadastre a été fait par commune. D'autre part, on a jugé utile de ne pas fixer dans la loi le montant du crédit à inscrire chaque année au budget, car il pourra varier suivant les nécessités budgétaires, les demandes des communes et les fonds votés par les assemblées départementales et communales. Enfin, la loi de 1898 reproduit l'article 7 de la loi du 7 août 1850 que nous avons déjà signalé et qui exigeait que, pour demander la revision ou le renouvellement de leur cadastre, les communes soient cadastrées depuis trente ans au moins ; cela pour ne pas porter une trop sérieuse atteinte au principe de la fixité des évaluations cadastrales, et aussi, comme le disait M. Morel au Sénat, parce que cette disposition, « en enlevant au cultivateur toute crainte d'aggravation immédiate de sa contribution foncière, encourage les améliorations agricoles, toujours lentes à devenir productives et rémunératrices ». Mais l'article 1 de la loi de 1898 contient deux dispositions que ne renfermait pas la législation de 1850. Il exige, en premier lieu, que pour bénéficier des subventions prévues, les communes s'engagent à assurer la conservation de leur nouveau cadastre dans des conditions que nous exposerons plus loin, et, en second lieu, il prévoit la participation de l'Etat à la dépense, alors que la loi de 1850 mettait tous les frais à la charge des communes.

Quelle va être la mesure de cette participation ? C'est ce que prévoit l'article 2 : « La part de l'Etat dans la dépense d'établissement et de conservation du nouveau cadastre d'une commune fixée, en tenant compte de la situation financière de la commune, ne pourra dépasser 40 p. 100 de son montant total. Le département contribuera à la dépense au moins dans la même proportion que l'Etat, et le surplus sera fourni par la commune ou les particuliers intéressés. A cet effet, des centimes additionnels à la contribution foncière des propriétés non bâties pourront être votés par les conseils généraux, jusqu'à concurrence de un centime, et par les conseils municipaux, jusqu'à concurrence de cinq centimes. » Nous avons vu les discussions que cette question de la participation de l'Etat aux frais du cadastre avait suscitées. Dans son exposé des motifs, M. Boudenoot s'exprimait ainsi : « Il faut tenir aux communes qui, possédant un cadastre détestable, ont le plus besoin de le renouveler, le langage suivant : Si vous voulez reviser votre cadastre à bon compte, et d'une façon sûre, adressez-vous au service de la revision du cadastre, vous aurez à payer une partie seulement, le cinquième ou le quart de la dépense. Les particuliers, les départements, l'Etat seront appelés à fournir le reste. » Il importait d'indiquer et de fournir les moyens grâce auxquels les départements et les communes pourront participer à la dépense de réfection du cadastre, dépense à laquelle

l'Etat pourra, de son côté, contribuer jusqu'à 40 p. 100 du montant total des frais : c'est le Sénat qui le fit en édictant la possibilité de voter des centimes additionnels et en fixant le maximum de ces centimes. Comme ils sont additionnels à la contribution foncière des propriétés non bâties, ce seront, en définitive, les propriétaires intéressés qui paieront la part de la commune dans les frais de renouvellement du cadastre. D'autre part, il était utile de stipuler d'après quels éléments serait fixée la part de l'Etat : il faudra tenir compte, dit le rapporteur de la loi, « de la situation financière de la commune, c'est-à-dire du nombre des centimes, de leur valeur et du rapport de l'impôt avec le revenu. »

Ces deux premiers articles sont les plus importants de la loi pour notre sujet. Les articles suivants qui traitent de la délimitation, du bornage, de la conservation cadastrale... etc., ont, avant tout, pour but de faire du cadastre la base des livres fonciers. Or, nous avons écarté de notre sujet l'étude de ces livres fonciers. Nous allons passer en revue rapidement les articles suivants de la loi de 1898, en faisant abstraction de ce qui ne rentre pas dans le plan de ce travail.

Nous avons vu ce qu'était la délimitation par opposition au bornage, la première individualisant la propriété foncière, et le second, matérialisant en quelque sorte cette délimitation. L'article 3 de la loi de 1898 rend la délimitation obligatoire, et laisse le bornage facultatif.

Sous l'empire de la loi de 1807, l'unité foncière était la parcelle, c'est-à-dire toute étendue de terrain différente des étendues voisines, soit par le nom du propriétaire, soit par la nature de la culture. Cette notion a été abandonnée à la suite des travaux de la Commission du cadastre, et l'unité foncière a été élargie et est devenue « l'îlot de propriété ». C'est toute étendue de terre contenant une ou plusieurs parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire et situées dans la même section de commune. C'est d'une telle étendue de terrain que la délimitation est obligatoire. Mais le bornage est facultatif ; et cependant, le bornage obligatoire comptait de nombreux partisans à la Commission du cadastre : 71 départements, dit M. Lallemand, étaient partisans de ce système. Il faut sans doute chercher le motif de la règle édictée par la loi de 1898 dans ce fait que le bornage entraîne des frais très élevés.

L'article 3 dispose encore que « toute commune, pour être admise à profiter des avantages prévus par l'article précédent, devra instituer, préalablement à l'ouverture des opérations cadastrales, soit une commission, soit un syndicat de délimitation et de bornage. »

Les syndicats libres ou autorisés sont formés par le consentement unanime ou par l'adhésion d'une majorité de propriétaires de la commune conformément aux lois du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888. C'est seulement lorsque de pareils syndicats ne pourront être formés,

quand les mœurs ou le tempérament des habitants y seraient opposés, qu'il y a lieu de recourir aux commissions dont parle la loi. Quel que soit, d'ailleurs, le système adopté dans une commune, syndicat ou commission de délimitation, l'opération une fois engagée devra être identique et se poursuivre avec les mêmes règles de procédure.

L'article 4 indique la composition de la commission de délimitation ou de bornage.

L'article 5, la mission de cette commission.

L'article 6 s'occupe du syndicat de délimitation et de bornage. Il en règle les conditions d'organisation et de fonctionnement.

Nous ne croyons pas devoir insister sur ces divers articles.

La décision de la commission ou du syndicat de délimitation aura le caractère d'un règlement administratif provisoire qui est porté officiellement à la connaissance des intéressés afin que, dans le délai d'un an, ils s'entendent sur leurs limites, ou introduisent, en vertu de l'article 646 du code civil, une action devant la juridiction compétente. Cela résulte de l'article 7. Cette disposition corrige le texte primitif qui attribuait à la décision de la commission la valeur d'un jugement et indiquait la juridiction d'appel.

L'article 8 donne aux propriétaires des garanties en leur permettant de s'assurer que les résultats de l'arpen-

tage sont conformes à la délimitation intervenue sur le terrain. S'il est, en effet, procédé à la délimitation sans autre bornage que celui effectué au moyen de piquets destinés à disparaître après l'arpentage, le plan seul fera titre plus tard, et il est nécessaire qu'il soit reconnu exact par les intéressés, et cela dans le délai de trois mois : « Après l'achèvement des travaux techniques, le plan cadastral sera déposé pendant trois mois à la mairie de la commune où les intéressés seront admis à en prendre connaissance. » Le paragraphe 2 de l'article vise les légères erreurs, inévitables dans les travaux, et laisse aux règlements le soin de fixer les tolérances qui pourront être permises ; les erreurs matérielles sont visées au paragraphe 3 qui en permet la rectification à toute époque.

Ce cadastre ainsi renouvelé ou revisé, il faut le tenir au courant, c'est-à-dire en assurer la conservation. C'est là un des points les plus discutés à la commission extra-parlementaire du cadastre. Quelques résolutions qui y furent prises sont résumées dans l'article 9 de la loi de 1898. Cet article est ainsi conçu : « Afin d'assurer la conservation des plans et des registres cadastraux dans les communes où ils auront été renouvelés ou revisés, tout changement de limite devra, pour être opéré sur les plans du nouveau cadastre, être préalablement constaté par un procès-verbal de délimitation ou de bornage dressé en présence des parties ou de leurs mandataires, et certifié par elles.

Dans ces communes, la désignation des immeubles, d'après les données du cadastre, deviendra obligatoire dans tous les actes authentiques et sous seings privés, ou jugements déclaratifs ou translatifs de propriété, ou droits réels immobiliers.

L'omission ou l'inexactitude de cette désignation entraînera une amende de 25 francs qui sera due par les officiers publics ou greffiers pour chaque acte authentique ou jugement, et par les intéressés pour chaque acte sous signatures privées.

Cette amende sera recouvrée comme en matière d'enregistrement. »

Il est à noter que, dans le texte primitif, le dernier article du projet avait simplement pour but d'instituer une commission chargée d'examiner les demandes des communes, de surveiller le fonctionnement du service, et de présenter un rapport annuel sur les opérations effectuées. Le Sénat a remplacé ces dispositions par l'article 9 qui règle le fonctionnement et la conservation du cadastre.

La loi du 17 mars 1898 avait créé le principe de la revision ou du renouvellement du cadastre, il fallait, en application de cette loi, tracer les règles précises à l'aide desquelles se ferait cette revision ou ce renouvellement : ce fut le décret du 9 juin 1898 qui le fit. L'article premier de ce décret dispose qu'« il est créé au Ministère des finances, pour l'exécution de la loi du 17 mars 1898, un

service spécial dit service du renouvellement ou de la revision et de la conservation du cadastre ».

Enfin, les articles 19 à 22 de la loi de finances du 13 avril 1900, votés sur la proposition de M. Boudenoot, contiennent des dispositions relatives à la conservation des bornes, signaux et repères, et aux dommages que peuvent causer aux propriétaires certains travaux d'exécution du cadastre.

Telle est la législation de 1898. A l'étudier, une chose frappe tout d'abord : c'est de voir combien la Commission extraparlamentaire du cadastre et la loi ont laissé dans l'ombre le côté fiscal de la question. Sans doute, les auteurs de la loi de 1898 la considéraient comme une loi de transition destinée à préparer les voies aux solutions futures, il n'en est cependant pas moins étonnant qu'ils se soient désintéressés à ce point de l'intérêt des contribuables français. Il nous semble qu'il aurait été tout naturel de fondre dans une même disposition législative les mesures relatives au cadastre, instrument juridique, et celles relatives au cadastre, instrument fiscal.

Cette critique générale, essentielle pour notre sujet, faite, il nous faut voir rapidement quels ont été les résultats de la loi du 17 mars 1898. Aux termes de l'article premier de cette loi, l'initiative de la réfection ou de la revision du cadastre, lorsque ce cadastre a trente ans au moins, est laissée aux communes intéressées ; c'est dès lors au conseil municipal qu'il appartient de demander cette

réfection ou revision par une délibération spéciale. A la date du 1^{er} janvier 1904, 187 communes avaient présenté des demandes tendant à obtenir la réfection de leur cadastre, conformément aux dispositions de la nouvelle loi, et encore les demandes de 91 de ces communes présentaient-elles des réserves. C'est un résultat évidemment très faible. Quant aux subventions accordées par l'Etat aux communes pour la réfection de leur cadastre, 65 communes en avaient obtenu à la même date. Le taux moyen des subventions accordées ressort à 32 %. Voici d'ailleurs comment se répartissent les communes d'après les différents taux qui ont été appliqués :

La subvention a été inférieure à 20 % pour.	2 communes	
Elle a varié de 21 à 24 % pour.....	2	—
— 25 à 29 % pour.....	11	—
— 30 à 34 % pour.....	21	—
— 35 à 39 % pour.....	16	—
Enfin, elle a atteint le maximum de 40 % pour.....	13	—
TOTAL	65 communes	

On peut s'étonner du petit nombre de communes qui ont demandé à bénéficier de la loi de 1898 ou qui ont obtenu des subventions de l'Etat. Cependant, complétée par le décret du 9 juin 1898 et par la loi du 13 avril 1900, la loi du 17 mars 1898 nous semble un instrument suffisant. Nous pensons que la raison de son peu de succès réside dans ce fait que beaucoup de communes

ont un budget difficile à équilibrer et qu'elles se soucient peu, malgré l'important concours financier de l'Etat et des départements, de faire une dépense sinon inutile, du moins dont les résultats ne sont pas immédiatement sensibles. La loi de 1898 nous semble cependant supérieure à la loi du 7 août 1850 — elle a d'ailleurs donné des résultats meilleurs — et elle doit être un acheminement vers la décision de la réfection du cadastre pour tout le territoire de la France.

SECTION III. — L'ARTICLE 3 DE LA LOI DE FINANCES DE L'EXERCICE 1908, ET QUELQUES PROPOSITIONS QUI L'ONT PRÉCÉDÉ.

Nous avons considéré la loi de 1898 comme l'aboutissement des travaux de la commission extraparlamentaire du cadastre, et c'est pour cela que nous n'avons pas voulu séparer l'étude de cette loi de l'exposé de quelques-uns des points, particulièrement intéressants pour notre sujet, discutés par la commission. Il est maintenant nécessaire de faire un léger retour vers le passé et de voir quelles sont, depuis 1894, les principales dispositions votées ou proposées en vue d'arriver à la péréquation de l'impôt foncier.

La loi du 21 juillet 1894 relative aux contributions directes et aux taxes y assimilées pour l'exercice 1895, dispose dans son article 4 : « Il sera procédé par l'admi-

nistration des contributions directes aux évaluations nécessaires pour transformer la contribution foncière des propriétés non bâties en un impôt sur le revenu net de ces propriétés. » A la suite de ce vote, l'administration effectua des travaux de mise au point dont les résultats ont été exposés dans la note adressée le 19 février 1895 par M. Boutin, directeur général des contributions directes, au Ministre des finances.

M. Boutin commence ainsi la rédaction de sa note : « Dès le vote de la loi, je me suis préoccupé de rechercher la méthode qui devrait être employée pour assurer aussi rapidement et aussi économiquement que possible l'exécution du travail considérable confié à mon service. Un premier procédé, consistant à déterminer en bloc par nature de culture le revenu foncier de chaque propriétaire, a été expérimenté dans une commune du département de Seine-et-Oise, mais il n'a donné que des résultats très imparfaits. J'ai été ainsi confirmé dans l'opinion que, s'il est possible d'arriver à connaître le revenu imposable des divers contribuables sans recourir à l'opération coûteuse de la réfection du cadastre, ce résultat ne pouvait du moins être obtenu avec une exactitude suffisante qu'en évaluant successivement chacune des parcelles ou propriétés inscrites dans les matrices au nom de chacun d'eux. Une nouvelle expérience effectuée dans ce sens démontra que l'application de cette méthode était susceptible de donner des résultats pratiques, et je

fus autorisé à la faire appliquer dans une commune de chaque département, afin d'être renseigné d'une manière aussi complète que possible sur les difficultés de toute nature que l'on est exposé à rencontrer dans l'exécution du travail, et sur les conditions de durée et de dépense de l'opération ainsi effectuée. » Nous nous excusons de la longueur de cette citation que nous avons cru devoir faire en raison du grand intérêt qu'elle présente relativement aux développements qui vont suivre.

Le mode d'évaluation des propriétés non bâties, tel qu'il a été réglé par les circulaires de la Direction générale des 8 novembre, 28 novembre et 22 décembre 1894, comprend d'abord des travaux préparatoires, puis des travaux d'évaluation proprement dits, enfin la communication des résultats aux propriétaires. Les travaux préparatoires consistent dans la formation, par les directeurs des contributions directes, de bulletins destinés à présenter, par parcelle, les résultats de l'évaluation, et aussi dans le relevé par les contrôleurs, au bureau de l'enregistrement, des actes de location de propriétés non bâties.

Quant aux travaux d'évaluation proprement dits, ce sont les opérations qui, dans le cadastre, sont connues sous le nom de classification, de classement, de ventilations. Au sujet de la classification, M. Boutin constate que, dans le cadastre, il importe peu que le revenu moyen à l'hectare soit fixé à des chiffres atténués, du moment que

l'atténuation est égale pour toutes les natures de culture, mais qu'il n'en est pas de même dans une opération d'ensemble comme celle qui a été prescrite par l'article 4 de la loi du 21 juillet 1894 ; il faut ici arriver à la détermination exacte du revenu, sans atténuation comme sans exagération. Si l'on rapproche, à ce point de vue, les revenus nets accusés par les baux de certaines propriétés non bâties des revenus nets correspondants, résultant de l'application du tarif des évaluations aux mêmes propriétés, on constate, d'après M. Boutin, que ces derniers sont atténués dans 43 communes. L'atténuation est de :

- 5 0/0 et au-dessous dans 23 communes,
- 5.01 à 10 0/0 dans 6 communes,
- 10.01 à 20 0/0 dans 7 communes,
- 20.01 à 50 0/0 dans 5 communes,
- 50.01 0/0 et au-dessus dans 4 communes,

ce qui est tout à fait inadmissible pour ces deux dernières catégories. Quant au classement, deux faits se dégagent de la note de M. Boutin : c'est la nécessité de faire le travail au vu du terrain et aussi la nécessité de rétribuer les classificateurs locaux.

Enfin, à l'achèvement des travaux d'évaluation proprement dits, les bulletins sont complétés par l'indication du revenu net correspondant au nouveau classement attribué à chaque parcelle, puis réunis par propriétaire et déposés dans les mairies où les intéressés ont pendant

quinze jours la faculté d'en prendre connaissance. Ce procédé a donné à M. Boutin des résultats dont il se montre satisfait : sur 42.628 propriétaires, 5.747 ont demandé communication des bulletins les concernant et 4.573, soit 13 % seulement, ont présenté des observations soit contre la classification, soit contre le classement. Toutefois, M. Boutin fait cette réserve : « Ce sont là des résultats très satisfaisants mais sur lesquels il ne faudrait pas entièrement compter quand le travail sera effectué autrement qu'à titre d'essai. »

Quelle sera la durée de cette vaste opération, et quelle sera l'importance des sacrifices pécuniaires qu'elle exigera ?

En ce qui concerne le premier problème, celui de la durée, les travaux d'essai font ressortir qu'il faudrait consacrer au travail de l'évaluation 912.975 journées. Lors de l'évaluation des propriétés bâties, 70.000 journées ont été données annuellement à l'opération. En admettant le même effort, il faudrait 13 ans pour mener à son terme l'opération de la nouvelle évaluation. Il est bien évident que si le travail devait durer aussi longtemps, mieux vaudrait ne pas l'entreprendre, car aucune proportionnalité ne saurait exister entre des opérations effectuées à 13 ans de distance, et l'évaluation serait frappée de discrédit avant même d'être terminée. Il faut en arriver à cette solution : adjoindre des collaborateurs au personnel des contributions directes. C'est d'ailleurs

ce que propose M. Boutin. Les percepteurs, qui font chaque année le travail des mutations foncières, semblent tout désignés pour servir d'auxiliaires aux contrôleurs. M. Boutin, avec calculs à l'appui, estime que la durée de l'opération serait en définitive de cinq ans.

Quant à la dépense, elle ressortirait, d'après les résultats des travaux d'essai, à 25.249.341 francs. Cette dépense semble à M. Boutin un maximum. Mais il faut remarquer que dans cette estimation ne sont pas compris les frais de réfection des matrices cadastrales, ces travaux ne faisant pas partie de l'évaluation des propriétés non bâties. Il en résulterait une dépense complémentaire que l'on peut évaluer à 3 millions.

M. Boutin conclut en disant : « J'incline à penser que l'évaluation du revenu net des propriétés non bâties, quelque nombreuses que soient les difficultés d'une telle opération, quelque considérable qu'en soit la dépense, quelque peu avantageux qu'en puissent être les résultats immédiats pour le Trésor, doit être résolument entreprise. Si telle était l'opinion du Ministre, il serait nécessaire, pour pouvoir commencer immédiatement les travaux et les poursuivre sans interruption, de faire porter à 2.500.000 francs le crédit inscrit pour cette opération au budget rectifié de 1895. »

M. Ribot était, à cette époque, Président du Conseil et Ministre des Finances. Il déposa, le 22 octobre 1895, un projet de loi « portant fixation des voies et moyens desti-

nés à assurer l'exécution de l'article 4 de la loi du 21 juillet 1894 relatif à l'évaluation du revenu net des propriétés non bâties ». Voici en quelques mots quelle était l'économie de ce projet. L'évaluation du revenu net des propriétés non bâties serait effectuée dans chaque commune par un agent des contributions directes assisté de classificateurs nommés par le Conseil municipal. Puis le tarif des évaluations serait établi dans chaque commune, et soumis à l'examen de commissions cantonales et arrêté par une commission départementale. L'article 5 du projet dispose : « A partir du 1^{er} janvier 1897, il sera ajouté au principal de la contribution foncière des propriétés non bâties deux centimes généraux dont le produit est destiné à faire face aux dépenses nécessitées par l'évaluation du revenu net des propriétés non bâties prescrite par l'article 4 de la loi du 21 juillet 1894. » Il sera ouvert à cet effet un compte qui figurera parmi les services spéciaux du Trésor. Ce projet ne fut pas voté.

Le successeur de M. Ribot au Ministère des Finances, M. Doumer, fit ressortir dans l'exposé des motifs du budget de l'exercice 1897 l'intérêt qu'il y aurait à transformer la contribution foncière des propriétés non bâties en un impôt sur le revenu net de ces propriétés : « Cette opération fournirait, dit-il, au Parlement le moyen de faire cesser à bref délai les inégalités qui existent dans la répartition de l'impôt foncier. » Les mesures que propose le Ministre sont exactement celles que M. Ribot pro-

posait quelques mois auparavant. M. Doumer, se plaçant dans l'hypothèse où l'opération aurait une durée de cinq années, inscrit au budget de 1897 un premier crédit de cinq millions.

M. Doumer resta fort peu de temps aux affaires. Il fut remplacé au cours de l'année 1896 par M. Cochery. Ce dernier déposa, le 4 juin 1896, le projet de loi portant fixation des impôts directs et des taxes y assimilées de l'exercice 1897. Dans son exposé des motifs, il déclare : « Pour la propriété non bâtie, les évaluations cadastrales ne correspondent plus à la production actuelle du sol..... Nous avons la volonté d'entreprendre et de poursuivre activement le travail prévu par l'article 4 de la loi du 21 juillet 1894. » M. Cochery estime nécessaire de fixer législativement les mesures d'exécution. A cet effet, il reprend, avec quelques modifications, les dispositions contenues dans le projet Ribot et insérées par M. Doumer dans le projet de budget de l'exercice 1897. Les principales modifications consistent dans les changements apportés à la composition des commissions, et notamment des commissions cantonales. « Il nous a paru qu'il convenait, dit M. Cochery, pour donner à celles-ci toute l'indépendance nécessaire vis-à-vis des contribuables, d'en confier la présidence à un fonctionnaire de l'ordre administratif. » Ces divers projets ne reçurent pas, sur le point qui nous occupe, la sanction législative.

Dans la loi de finances de l'exercice 1898, la Chambre

incorpora les articles relatifs à la nouvelle évaluation des propriétés non bâties. Ils en furent disjoints par le Sénat qui en fit l'objet d'un projet spécial. M. Monestier, au nom de la Commission de finances, rapporta ce projet qui fut adopté par la Haute Assemblée dans ses séances du 10 au 14 mars 1899. La Commission du budget pour l'exercice 1900 chargea M. Merlou de rapporter le projet de loi voté par le Sénat. Ce rapport concluait à l'adoption.

C'était M. Poincaré qui, lors de son premier ministère en 1894, avait fait voter l'article 4 de la loi du 21 juillet. Il était de nouveau aux affaires en 1906. Dans le projet de budget de l'exercice 1907, il proposait l'ouverture d'un crédit de 3 millions destiné à entreprendre la nouvelle évaluation. Ecarté par la Commission du budget qui désirait qu'une pareille disposition se rattachât directement à la réforme générale de l'impôt, le crédit ne fut pas adopté par la Chambre.

Il est permis de s'étonner que la volonté du Parlement qui, depuis 1894 notamment, s'est si nettement prononcée pour la revision des évaluations du revenu de la terre, n'ait pas été exécutée. La question était toujours à l'ordre du jour en 1907. La Société des agriculteurs de France fut appelée à donner son avis sur ce point, et voici les vœux qu'elle émit : « 1° Que les articles relatifs à la propriété non bâtie soient disjoints de la loi de finances et forment un projet spécial ; 2° Que l'évaluation soit une évaluation parcellaire ; 3° Que, conformément

aux principes essentiels de notre droit fiscal, l'impôt foncier, égal pour tous, demeure réel et non personnel, c'est-à-dire porte sur la terre et non sur la personne de son propriétaire ; 4° Enfin que la péréquation de l'impôt foncier soit opérée par voie de dégrèvement des terres actuellement surtaxées, sans surcharge pour les autres. »

Quoiqu'il en soit, M. Caillaux, ministre des finances en 1907, reprit le projet de M. Poincaré, mais en proposant, il est vrai, une méthode assez différente. Il commença d'ailleurs par exprimer le désir qu'on n'introduisit pas ce projet dans le budget. Mais sur les instances de ses amis qui faisaient ressortir combien il y avait déjà de temps perdu, combien aussi les circonstances étaient favorables, M. Caillaux consentit à incorporer son projet dans la loi de finances.

Ce projet proposait pour la première fois un procédé d'évaluation qui simplifiait la tâche à remplir, et aussi permettait de réduire le délai jugé nécessaire à l'achèvement de l'opération.

Jusqu'alors on n'avait jamais sérieusement examiné la possibilité d'une revision autre que la revision parcellaire. M. Caillaux imagina le système plus simplifié d'une évaluation non plus parcellaire, mais globale par propriétaire, ou en réalité par propriété ; d'après les études préliminaires, ce procédé était possible dans presque tous les cas. Il fut, en effet, expérimenté pendant l'été 1907 dans plus de 60 communes réparties en des endroits

où la culture et le morcellement sont des plus variés. Les rapports des inspecteurs et des directeurs des contributions directes furent sollicités. En voici les résultats d'ensemble. Sont favorables, sans réserves, à l'évaluation globale les rapports pour les départements des Hautes-Alpes, de l'Ariège, de la Mayenne et de la Nièvre. Ce sont là des départements où le morcellement n'est pas très grand, ou, tout au moins, où les propriétés sont bien groupées. Par contre, sont favorables à l'évaluation parcellaire, les rapports pour l'Ardèche, les Ardennes, le Gers, l'Indre-et-Loire, la Haute-Marne. Ce sont là, en effet, des départements où les propriétés sont petites, très morcelées et très disséminées. Les rapports de quelques autres départements, entre autres l'Aube et la Haute-Loire, font des réserves : l'évaluation globale sera possible ou impossible suivant le morcellement de la propriété.

En somme, le premier moyen d'évaluation du revenu que présente le projet, c'est la constatation des baux en cours. C'est là certainement un moyen très simple et très expéditif là où les baux sont nombreux. Mais, dans beaucoup de régions, les exploitations sont dirigées par le propriétaire lui-même, ou encore louées à mi fruits. Le projet propose, dans ce cas, d'évaluer le revenu global par comparaison avec les propriétés louées, de nature analogue. C'est un système très voisin de celui dont on se sert pour l'impôt foncier bâti : Voici, dans une rue d'une

petite ville, 50 maisons, par exemple, dont 20 sont louées. Comment procède-t-on pour les autres ? On ne va ni les visiter pièce à pièce, ni en mesurer la largeur, mais bien évaluer globalement la maison, en la comparant à une maison louée.

Cette évaluation globale n'est d'ailleurs pas applicable dans tous les cas, le projet le reconnaît : là, par exemple, où les propriétés sont divisées en un très grand nombre de parcelles, là aussi où les baux, et par suite les points de comparaison, font presque totalement défaut, il est nécessaire de recourir à l'évaluation parcellaire. La Commission de législation fiscale de la Chambre des députés insista beaucoup sur ce point que, tandis que dans le système d'évaluation parcellaire le contribuable ne pourrait contester que le classement de ses parcelles, il sera admis, dans le système de l'évaluation globale, à contester l'évaluation même du revenu de sa terre quand il la jugera excessive. D'autre part, ce qu'il faudra déterminer, ce n'est pas la valeur d'une série de parcelles éparpillées, considérées en elles-mêmes ; c'est la valeur d'un ensemble de parcelles réunies constituant un domaine. Cela a une grande importance en ce que le revenu d'une étendue de terre, de qualité et de culture déterminées, peut varier dans de larges proportions suivant que cette étendue de terre est médiocrement mise en valeur, ou au contraire intensivement cultivée.

Quant à la durée de l'opération, la Commission a estimé qu'il faudrait trois ans. La France contient 36.200 communes ; chaque contrôleur serait chargé de 42 communes en moyenne, soit 14 par an. Le temps que le contrôleur devra consacrer à chaque commune sera en moyenne de cinq jours. En ce qui concerne les percepteurs, chacun serait chargé de 9 communes, soit 3 par an, et cela les forcerait à distraire 45 jours par an de leurs opérations habituelles.

Au point de vue du coût, il faut trouver une base. Ce ne peut être le nombre de parcelles qui n'a aucune influence sur la longueur ou la difficulté du travail, dès qu'il s'agit d'évaluation globale. La seule base pratique a paru à la Commission être la journée de travail. La rémunération fixe par journée et les allocations supplémentaires font ressortir la dépense à 42.749.000 francs.

C'est le 6 décembre 1907 que la discussion s'ouvrit à la Chambre des Députés sur les articles du projet de loi de finances. Après diverses observations de MM. Aimond, Jules Roche et Ribot, l'incorporation dans la loi de finances du projet de loi, tendant à une nouvelle évaluation du revenu de la propriété foncière non bâtie, fut adoptée à la très grosse majorité de 506 voix contre 48. Immédiatement on passa à la discussion des articles. L'article premier était ainsi conçu : « Dès la promulgation de la présente loi, il sera procédé au recensement de toutes les propriétés non bâties avec évaluation de leur valeur

locative. » M. Fouquet opposa à cet article un contre-projet. Il serait plus logique, d'après cet honorable député, de faire l'évaluation d'une manière uniforme pour tous les contribuables ; sinon, il pourrait y avoir dans une même commune des propriétaires dont le revenu serait estimé globalement, et d'autres, d'après la méthode parcellaire, ce qui serait la cause d'inégalités certaines. Enfin, M. Fouquet estime que le délai de 3 ans qui a été prévu est absolument inférieur à ce qui sera nécessaire. Ce contre-projet fut repoussé, et l'article 1^{er} adopté.

L'article 2 était ainsi conçu : « Un mois au moins avant la date fixée pour l'ouverture des opérations dans chaque commune, il sera adressé à chaque propriétaire foncier un avis indicatif de la contenance totale des immeubles figurant à son compte à la matrice cadastrale. Cet avis devra être renvoyé à la mairie dans le délai d'un mois, par le soin des intéressés, avec indication des rectifications à apporter dans la contenance totale et de la répartition par lieudit et par nature de culture des immeubles non bâtis possédés dans la commune. Dans le cas où les contribuables en feraient la demande à la mairie, ils recevront l'état, tel qu'il ressort des mentions de la matrice cadastrale, de la répartition de leurs immeubles en nature de cultures et lieux dits.

Les contribuables devraient, dans ce cas, renvoyer à la mairie dans le délai d'un mois ledit état vérifié par eux et rectifié le cas échéant.

Ceux des propriétaires qui négligeraient de remplir ou de retourner les avis précités dans les délais fixés, ou qui donneraient des indications frauduleuses, ne seront pas admis à contester l'évaluation dans les conditions prévues à l'article 6, sauf pour rectifier les erreurs matérielles. » L'article 2, mis aux voix, fut adopté.

L'article 3 disposait : « L'évaluation a pour objet de faire ressortir en un chiffre global la valeur locative réelle de l'ensemble des immeubles non bâtis possédés dans la commune par chaque propriétaire. Cette valeur locative est déterminée, soit au moyen de baux authentiques, soit par comparaison avec les propriétés similaires dont le loyer a été régulièrement constaté ou est notoirement connu, soit au moyen des procédés prévus à l'article suivant. » M. Ribot déposa sur cet article un amendement tendant à ajouter à la première phrase les mots : « . . . en tenant compte des exploitations distinctes ». M. Ribot ne cherche pas à défendre l'évaluation parcellaire, mais il veut que l'on s'arrête au domaine, et non pas « à une masse amorphe de domaines que l'on ne peut comprendre dans une même évaluation ». Le Ministre des finances répondit que, dans les bulletins faits par les propriétaires, la distinction entre les exploitations existerait chaque fois qu'on pourrait l'établir. L'amendement de M. Ribot fut repoussé. L'article 3 fut adopté avec un amendement de M. Doumer supprimant les mots : « en un chiffre global ».

L'article 4 était ainsi conçu : « En ce qui concerne les propriétés non bâties, qui ne pourront être évaluées directement, et dans les conditions prévues à l'article précédent, il sera procédé à un travail d'évaluation qui comprendra : 1° l'établissement pour chaque commune d'un tarif présentant, pour chacune des classes en lesquelles les diverses natures de propriétés sont susceptibles d'être divisées, la valeur locative moyenne par hectare à leur attribuer ; 2° la répartition de ces propriétés dans les classes prévues audit tarif ; 3° l'application du tarif des évaluations aux contenances rangées dans chaque classe et la totalisation par propriétaire des valeurs locatives ainsi déterminées. Le tarif des évaluations devra être arrêté par le Directeur des contributions directes. » L'article fut adopté sans modifications.

Article 5 : « Les opérations seront effectuées par l'Administration des contributions directes, avec le concours du service du recouvrement de l'Administration de l'Enregistrement, des secrétaires de mairie et de tous fonctionnaires que l'Administration jugera bon de désigner. Les agents de l'Administration devront être assistés du maire et de six commissaires nommés moitié par le Conseil municipal, moitié par le Préfet ; tous les commissaires nommés par le Conseil municipal et un au moins des commissaires nommés par le Préfet devront être des propriétaires fonciers de la commune.

Il sera nommé six commissaires suppléants dans les mêmes formes que les commissaires titulaires.

A défaut de commissaires nommés par le Conseil municipal, ou si ces commissaires refusent de prendre part aux opérations, il y sera suppléé par un expert désigné par le Préfet.

Deux commissaires ou l'expert devront être présents aux diverses parties du travail: » Adopté.

Article 6 : « Les résultats de la nouvelle évaluation resteront déposés pendant un mois au secrétariat de la mairie, afin que les intéressés puissent en prendre connaissance et remettre au maire leurs observations.

Le Directeur des contributions directes procédera à l'examen des observations présentées et leur donnera la suite qu'elles comportent, après avoir pris l'avis d'une commission d'arrondissement comprenant : le receveur des finances, le conservateur des hypothèques, un sous-inspecteur d'enregistrement désigné par son chef de service, un géomètre-expert ou un notaire du canton et deux propriétaires fonciers désignés par le sous-préfet. Le Directeur des contributions directes statuera également sur les observations qui lui auront été présentées par les agents de l'Administration, après avoir pris l'avis de la même commission. »

L'avant-dernier paragraphe de cet article fut amendé et voté ainsi qu'il suit : « Un géomètre-expert ou un notaire de l'arrondissement désigné par le Préfet et deux

propriétaires fonciers non investis d'un mandat électif, désignés par le Conseil général. »

Le 29 décembre, au Sénat, l'ordre du jour appela la discussion de l'article 3 du projet de loi adopté par la Chambre des députés, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1908. M. le sénateur Denoix déposa sur cet article le contre-projet suivant : article 1^{er} : « La surface de la propriété non bâtie est divisée en 4 classes.

Le coefficient de l'impôt affecté à chaque classe sera établi sur l'étendue hectare et suivant le tableau ci-dessous :

La première classe est frappée d'un impôt de 7 francs par hectare.

La deuxième classe est frappée d'un impôt de 2 fr. 50 par hectare.

La troisième classe est frappée d'un impôt de 1 franc par hectare.

La quatrième classe est frappée d'un impôt de 50 centimes par hectare. »

Article 2 : « La répartition des terres sera faite entre les classes, suivant les indications du tableau ci-dessous :

1^{re} classe. — Territoires de chasse, pièces d'eau de luxe, parcs, emplacements, vergers et fruitiers, jardins, cours.

2^{me} classe. — Terres à labour, vignes, prairies et fourrages, herbages.

3^{me} classe. — Bois, bruyères, châtaigniers, marais, étangs, pâturages.

4^{me} classe. — Friches, pâtis. »

Article 3 : « Le classement sera opéré dans chaque commune par les soins du Conseil municipal, des répartiteurs et des six plus fort imposés au principal de l'impôt foncier sur la propriété non bâtie. »

Ce projet a évidemment le mérite d'une extrême simplicité ; mais ce qui semble inadmissible, c'est d'appliquer le même impôt à des terres labourables qui, en certaines régions, ne rapportent pas 3 francs de revenu, et à d'autres, près de Paris, qui donnent un revenu de 500 francs ; à des vignes qui ne rapportent pour ainsi dire rien, et à d'autres de même étendue, qui, dans la Champagne, donnent un revenu de 4.000 francs. C'est là une étrange façon de porter remède à l'inégalité que tout le monde déplore aujourd'hui. Le contre-projet fut d'ailleurs repoussé.

C'est alors que M. le sénateur Tournon déposa un amendement ainsi conçu : « Dès la promulgation de la présente loi, l'Administration des contributions directes procédera, dans tous les départements, à une nouvelle évaluation du revenu des propriétés non bâties de toutes les communes, en commençant par celles dont les conseils municipaux auront demandé l'exécution de ce travail.

La nouvelle évaluation sera faite et ses résultats seront

appliqués, pour chaque commune, au fur et à mesure de l'achèvement des opérations, dans les conditions prévues par les lois et règlements sur le cadastre.

Les contribuables seront admis à réclamer contre le classement qui aura été attribué à leurs propriétés, pendant six mois, à dater de la publication du premier rôle dans lequel les résultats de la nouvelle évaluation auront été appliqués, et pendant trois mois, à partir de la publication des deux rôles suivants. Ces réclamations seront présentées et instruites suivant les règles applicables aux réclamations cadastrales. »

Cet amendement était en somme la mise à néant de l'évaluation globale qu'avait préconisée le Ministre des finances et dont la Chambre des députés avait voté le principe. M. Tournon fit ressortir la difficulté qu'il y aurait à établir le départ entre les cas où l'évaluation globale serait possible, et ceux où il faudrait recourir à l'évaluation parcellaire : déjà à la Chambre M. Aimond avait établi que, sur les 140 millions de parcelles que comprend le territoire français, le système de l'évaluation globale ne pourrait être employé que pour 20 millions de parcelles au maximum ; et ces chiffres ne furent pas contestés. Bien plus, même, souvent après avoir fait une évaluation globale, il faudra revenir à l'évaluation parcellaire, parce que, du fait des mutations, toute évaluation globale n'aura qu'une durée éphémère.

L'amendement que proposait M. Touron était la reproduction littérale du texte que M. le Ministre des finances Poincaré avait incorporé dans le projet du budget de l'exercice 1907 et qui avait été disjoint, comme nous l'avons vu. M. Poincaré n'était plus ministre ; mais il était rapporteur général du budget au Sénat. Il se joignit à M. Touron pour défendre son amendement : « Je n'avais pas abandonné mon enfant, disait-il ; je le vois aujourd'hui avec joie recueilli et choyé. »

L'amendement Touron, mis aux voix, fut adopté par 435 voix contre 429. Il devint l'article 3 de la loi de finances.

Le lendemain, 30 décembre, le projet de loi du budget revint à la Chambre qui eut à se prononcer sur l'article 3. M. Jules Roche demanda l'adoption de l'amendement de M. Touron « qui repose sur la conception générale qui caractérise notre contribution foncière sur la propriété non bâtie » tandis que l'autre système « substitue l'impôt personnel à l'impôt réel ». Par contre, M. le Ministre des finances combattit le système adopté par le Sénat « qui compliquerait les opérations, les rendrait très coûteuses, et aurait pour résultat d'ajourner la réforme fiscale. » La Chambre, en effet, repoussa le texte du Sénat et reprit celui que sa commission lui proposait.

Le lendemain, 31 décembre, le Sénat eut à se prononcer de nouveau. Tout le monde désirait éviter le vote de

douzièmes provisoires ; or, les divergences de vues entre le Sénat et la Chambre étaient très grandes ; il fallait trouver un texte transactionnel. Ce fut la Chambre qui le trouva. En premier lieu, toute question d'application immédiate est écartée : il ne s'agit plus que d'opérations de statistique. En second lieu, les méthodes proposées par le Gouvernement et qui sont, comme nous l'avons vu, variables suivant les localités et le morcellement plus ou moins grand de la propriété rurale, sont explicitement consacrées. En d'autres termes, l'Administration procédera à une évaluation d'ensemble quand elle se trouvera en présence d'un bail authentique ou d'une déclaration de location verbale dûment enregistrée. Dans les autres cas, les agents useront de la méthode analytique. Enfin il est disposé que l'évaluation devra porter sur le revenu net actuel.

Voici d'ailleurs la nouvelle rédaction de l'article 3 de la loi de finances proposée par la commission du budget :

« Les opérations prescrites par l'article 4 de la loi du 21 juillet 1894 seront immédiatement entreprises à l'aide du crédit de 3 millions ouvert au Ministre des finances.

Elles auront pour objet de déterminer le revenu net actuel des propriétés foncières non bâties.

Les évaluations seront effectuées dans chaque commune en tenant compte des exploitations distinctes, d'après un tarif établi par nature de cultures et de proprié-

tés, ou à l'aide des baux authentiques ou de déclarations de locations verbales dûment enregistrées.

Les résultats de ces évaluations seront communiqués aux intéressés qui auront un délai de deux mois pour présenter leurs observations.

Il sera rendu compte chaque année, par un rapport distribué aux Chambres et publié au *Journal officiel*, des opérations faites et des méthodes d'exécution. »

La Chambre vota sans sérieuses difficultés cet article. Il était d'ailleurs très voisin de celui que le Sénat avait voté quelques heures auparavant. Seul le dernier paragraphe était différent : la Chambre haute avait en effet décidé qu'« un compte rendu des premières opérations faites et un texte précisant les méthodes d'exécution seront soumis au Parlement en même temps que le projet de loi sur les contributions directes de l'exercice 1909 ». Le rapporteur général du budget à la Chambre fit remarquer que cela équivaldrait à ne rien voter de définitif, à donner simplement au Gouvernement la faculté de procéder à des expériences, à ordonner en d'autres termes la disjonction. Quoiqu'il en soit, le texte voté à la Chambre des députés fut soumis au Sénat siégeant en séance de nuit. Ce texte fut adopté et il devint l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907 portant règlement définitif du budget des recettes et des dépenses de l'exercice 1908.

SECTION IV. — LA CONTRIBUTION FONCIÈRE DES PROPRIÉTÉS
NON BATIES ET LE PROJET ACTUEL D'IMPÔT SUR LE REVENU.

Depuis le milieu du xix^e siècle, peu d'années se sont écoulées qui n'aient vu naître un projet d'impôt sur le revenu.

A nous en tenir à ces dernières années, M. Ribot propose en 1895 un impôt sur le revenu qui est plutôt une transformation progressive des impôts existants ; c'est le remaniement du système indiciaire actuel.

En 1896, M. Cochery dépose un projet qui répartissait les revenus en cinq cédules. L'impôt sur le revenu des propriétés non bâties, représenté par la cédule B, était, dit le projet, « provisoire, et bénéficiait d'un dégrèvement réparti entre 50 départements ». Un an plus tard, M. Cochery déposait un nouveau projet dans lequel remise était faite aux communes du quart du principal de l'impôt foncier.

Dans le projet d'impôt sur le revenu que déposa M. Rouvier, en 1903, il n'était rien innové en ce qui touche la contribution foncière : elle subsistait comme par le passé. Seules disparaissaient la contribution personnelle-mobilière et la contribution des portes et fenêtres qui étaient remplacées par une taxe personnelle graduée d'après l'ensemble des facultés, et par une taxe sur le loyer d'habitation.

Le projet déposé en 1907 par M. le Ministre des Fi-

nances Caillaux est un remaniement complet de notre système fiscal. Les quatre contributions directes sont supprimées et remplacées par un impôt composé d'un double système de taxes : une taxe analytique sur les revenus qui est l'impôt cédulaire, et une taxe globale à échelle progressive qui est l'impôt complémentaire. A regarder ce projet dans son ensemble, l'impôt cédulaire nous semble se rapprocher de l'income-tax, ou plutôt de l'impôt italien sur le revenu de la fortune mobilière, puisqu'il comporte une discrimination suivant les sources de revenu ; quant à l'impôt complémentaire, il paraît inspiré de l'einkommensteuer prussien.

Les articles 3 à 8 du projet de loi de finances de l'exercice 1908 étaient extraits du projet d'impôt sur le revenu. Nous avons étudié ces articles à la section précédente et nous ne voulons pas y revenir. Néanmoins, il y a quelques points différents, et d'autres que nous n'avons pas encore signalés.

L'idée générale dont s'est inspiré le projet en ce qui touche la contribution foncière des propriétés non bâties, c'est l'abandon de la revision des évaluations cadastrales jugée trop longue et trop coûteuse. On a préféré un système d'évaluation directe du revenu, établi à l'aide des renseignements fournis par les répartiteurs, ou des indications contenues dans les baux.

L'article 13 (ancien article 14) du projet contient une disposition intéressante ainsi conçue : « Les évaluations

servant de base à l'impôt sur le revenu des propriétés non bâties seront revisées tous les dix ans. Elles ne pourront être modifiées au cours de la période décennale que dans le cas d'accroissement ou de perte de la matière imposable, et dans le cas de division de propriété par suite de mutation. » C'est là un principe que nous n'avions pas encore rencontré.

Le projet prévoit aussi des abattements dont l'article 15 (ancien article 16) donne le détail : « Les propriétaires fonciers qui exploitent pour leur compte ont droit aux dégrèvements ci-après :

1°) Dans le cas où leur revenu total ne dépasse pas 4.250 francs : exemption complète d'impôt sur le revenu foncier, jusqu'à concurrence d'un revenu de 625 francs.

2°) Dans le cas où leur revenu total est supérieur à 4.250 francs, sans excéder 6.000 francs : dégrèvement des $\frac{3}{4}$ sur la fraction de leur revenu foncier comprise entre 0 et 625 francs ; de $\frac{1}{2}$ entre 626 et 4.000 francs ; du $\frac{1}{4}$ entre 4.001 et 4.250 francs. » Mais, article 16 : « Pour obtenir le bénéfice de ces dégrèvements, les contribuables doivent faire annuellement à la mairie de leur domicile réel, dans le délai d'un mois à partir de la publication du dernier des rôles dans lesquels ils sont imposés, une déclaration de toutes leurs propriétés non bâties avec l'indication des localités où elles sont situées et du revenu imposable y afférent. »

Ils doivent affirmer en outre dans cette déclaration :

1°) que l'exploitation de leurs propriétés est effectuée par eux-mêmes ou pour leur compte ;

2°) que le total de leurs revenus de toutes catégories n'excède pas 1.250 francs dans le cas prévu au § 1 de l'article précédent, ou 6.000 francs dans le cas prévu au § 2 du même article. »

En tenant compte de ces dégrèvements, et aussi du taux de l'impôt qui est fixé pour le revenu des propriétés non bâties à 4 % (article 6), la commission a estimé que, dans l'ensemble, l'impôt foncier sur la propriété non bâtie serait réduit de plus de moitié. La part de l'Etat dans l'impôt foncier est aujourd'hui de 106 millions ; c'est à 40 millions seulement qu'elle s'élèverait avec le nouveau régime fiscal.

Enfin, le texte présenté par le Gouvernement admet la déduction du passif hypothécaire.

Pendant l'été 1907, l'Administration des finances se livra à des sondages ayant pour but de mettre en évidence ce que l'on était en droit d'attendre du nouveau projet fiscal. Voici les résultats de ces sondages relatifs à la propriété foncière non bâtie. (1)

Les sondages prescrits par le Ministre, à la demande de la Commission, devaient faire connaître :

1° Si oui ou non le procédé d'évaluation proposé par

(1) Rapport fait au nom de la commission de la législation fiscale chargée d'examiner le projet de loi tendant à l'établissement d'un impôt général sur le revenu.

le Gouvernement était susceptible de fonctionner efficacement ;

2° Dans quelle mesure les évaluations cadastrales des communes expérimentées se trouvaient inexactes, et quels étaient réellement les revenus fonciers actuels comparativement à ces anciennes évaluations.

Dans la commune de *** la revision des évaluations foncières a eu pour conséquence de diminuer de 50 % le montant de l'impôt inscrit dans les rôles. De plus, sur les 291 propriétaires de la commune, 282 figuraient dans les rôles pour un chiffre d'impôt inférieur à celui pour lequel ils y figurent actuellement, les 9 autres ne se trouvant d'ailleurs que très légèrement surimposés. De plus, les dégrèvements prévus par l'article 16 du projet de loi, au bénéfice des propriétaires exploitant eux-mêmes et n'ayant aucun revenu en dehors du produit de leur terre, n'entrent pas en ligne de compte dans cette statistique.

Dans telle autre commune, la revision des évaluations foncières a eu pour conséquence de diminuer de 58 % le montant de l'impôt inscrit dans les rôles de la commune. Actuellement, le rôle foncier non bâti s'élève dans cette localité à 2.683 fr. 38 (part de l'Etat). Dans le système prévu, il ne sera plus que de 1.114 fr. 04.

En sens contraire, la revision a fait ressortir pour une autre commune une augmentation de 150 % du montant de l'impôt foncier. Cette augmentation provient de ce

fait que, depuis la confection du cadastre, les terres de ce département autrefois en friche ont été mises en culture. Le rôle au foncier non bâti qui est aujourd'hui dans cette commune de 256 francs s'élèverait à 647 fr. Sur 29 propriétaires fonciers, 25 seraient augmentés.

Ce projet d'impôt sur le revenu a soulevé beaucoup d'objections. On a blâmé la déclaration de la nature de culture de leurs immeubles (art. 11) qui est imposée aux propriétaires, et aussi la déclaration à laquelle est subordonnée l'allocation des dégrèvements. On a aussi critiqué ce fait que les dégrèvements ne sont accordés qu'à ceux qui n'ont d'autre revenu que celui qu'ils tirent de leurs propriétés foncières. On s'est aussi élevé contre la composition de la commission d'évaluation.

Il nous semble que le reproche le plus sérieux que l'on puisse faire au projet du Gouvernement, relativement au revenu des propriétés non bâties, est celui qu'ont mis en valeur, lors de la discussion générale, MM. Aimond et Jules Roche. Les articles 8 à 18 assureront sans doute, ont dit en substance ces orateurs, la péréquation tant attendue de l'impôt foncier non bâti. Mais le dernier article du projet, l'article 90 dispose : « Il sera statué ultérieurement par une loi spéciale à l'égard des impositions départementales et communales. » Or, à l'heure actuelle, le montant de la contribution se décompose ainsi qu'il suit :

Etat..... ..	106.327.804 86
Départements.....	75.652.577 54
Communes	71.487.007 37

Les bons effets de la réforme ne se feraient donc sentir que pour moins de la moitié du montant de la contribution. La part des départements et des communes continuerait à reposer sur la même base qu'aujourd'hui. La revision ne profitant qu'à l'Etat, n'aurait que le caractère d'une demi-mesure.

Quoiqu'il en soit, la Chambre, après une discussion générale qui a duré plusieurs jours, a voté le 17 février 1908 le passage à la discussion des articles. Le 6 mars, les articles 1 et 2 supprimant les quatre contributions directes et établissant « un impôt général sur les revenus de toutes catégories auquel il est ajouté un impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu de chaque chef de famille », ont été votés.



CONCLUSION

Depuis quelques années, surtout, la volonté du Parlement s'est nettement manifestée en faveur de la péréquation de l'impôt foncier. Beaucoup de projets ou de propositions de loi ont été déposés ; quelques-uns ont été votés. Et cependant, à considérer les résultats, rien encore n'est venu apporter un remède bien efficace aux maux que cette étude a signalés. Est-ce donc que la péréquation est impossible ou inutile ? Sans doute, il y a des cas dans lesquels il n'y a pas lieu de se préoccuper de la péréquation : quand un individu achète une propriété, surtout d'une certaine importance, les charges qui pèsent sur cette terre entrent en ligne de compte, et l'acquéreur prend soin de déduire de la valeur vénale de l'immeuble un capital correspondant à ces charges. Mais il est juste de n'attribuer à cette observation qu'une importance limitée : la péréquation n'est pas utile dans tous les cas, mais elle reste nécessaire dans le plus grand nombre, n'en aurions-nous pour preuve que les plaintes incessantes que l'impôt foncier suscite.

Cette péréquation, comment la faire ? Observons tout

d'abord, qu'à l'exemple de la loi de 1807, nous voulons conserver à l'impôt foncier l'assiette du revenu net de la terre.

Quant à la péréquation elle-même, beaucoup estiment qu'il n'est pas nécessaire pour y arriver de refaire le cadastre. Le projet qui fut inséré par le Gouvernement dans la loi de finances de l'exercice 1908 est un exemple de cette manière de voir à laquelle cependant nous ne donnerons pas notre préférence. Le système proposé en 1907 posait le principe d'une évaluation globale des propriétés, et, en cas d'impossibilité, d'une évaluation parcellaire. On peut craindre, qu'avec un tel régime, on n'arrive qu'à une appréciation moyenne qui ne déterminera pas d'une façon bien précise le revenu de chacune des propriétés qui devront payer l'impôt. Il faut plus d'uniformité.

Il nous semble que le moyen le plus sûr d'arriver à la justice est d'abord d'user du même procédé d'évaluation pour toutes les propriétés et ensuite de se rapprocher le plus possible de la parcelle.

Mais, en sens contraire, on peut songer à se servir du cadastre pour déterminer le revenu net des terres et asseoir l'impôt foncier. Il faudrait refondre le cadastre actuel, tout en lui faisant subir quelques modifications : c'est ainsi, par exemple, que la parcelle cadastrale actuelle ne correspond plus bien souvent à la réalité ; il y aurait lieu d'y substituer l'îlot de propriété, c'est-à-

dire l'étendue de terrain composée de une ou plusieurs parcelles contiguës, appartenant à un même propriétaire, et situées dans la même section de commune.

La revision du cadastre et de ses évaluations est un moyen de péréquation qui nous paraît très sûr ; mais il est long et coûteux. Il est certain que si le cadastre ne servait qu'à asseoir l'impôt foncier, ce serait une folie d'entreprendre un travail nécessitant un sacrifice de 600 millions, pour un produit annuel d'un peu plus de 400 millions. Mais le cadastre n'a pas qu'un rôle fiscal ; c'est peut-être même son rôle le moins important. Le cadastre revisé aura une utilité juridique qui se manifestera par la création de registres cadastraux réels qui donneront la physionomie exacte de la propriété foncière et ouvriront la voie à l'institution des livres fonciers, véritable état civil des démembrements de la propriété. Il assurera aussi la sécurité des hypothèques et la régularité des transmissions immobilières. Il favorisera le développement des institutions de crédit qui fourniront à l'agriculture les moyens d'action dont elle a besoin.

C'est en raison de ces considérations que nous nous déclarons partisan de la revision du cadastre. Le cadastre revisé, il faudra en assurer la conservation, suivant le système belge par exemple.

Voici donc le régime de la propriété foncière recevant un degré de notoriété et de sécurité que rien ne faisait prévoir jusqu'ici ; voici les litiges que soulèvent les ques-

tions de propriété, diminuant d'une façon inattendue, du fait que toutes incertitudes, tous doutes sur les limites des propriétés auront disparu ; voici enfin l'impôt foncier reposant sur des bases certaines.

Convendra-t-il à ce moment de garder la vieille forme de la répartition ? Nous ne le croyons pas. Il nous semble que le système de la quotité est un mode de taxation d'abord plus élastique, et ensuite pouvant seul mener à l'exacte égalité proportionnelle de tous devant l'impôt. En 1890, l'impôt foncier des propriétés bâties est devenu un impôt de quotité ; et c'est le seul de nos impôts directs qui ne soulève pas de plaintes sérieuses à l'heure actuelle. L'Alsace-Lorraine a fait, en 1904, l'essai d'un impôt foncier de quotité, et il ne semble pas qu'elle ait à s'en plaindre. En vain objecte-t-on que la transformation de l'impôt foncier en un impôt de quotité aurait pour résultat d'élever immédiatement le montant de l'impôt, et par là d'entraver l'agriculture. On peut répondre à cela qu'il est très facile de calculer un taux d'impôt tel que son produit actuel ne soit pas dépassé.

Ce rapide examen des solutions qui nous semblent les meilleures pour arriver à la péréquation nous montre qu'en dépit de tous les efforts, presque tout reste encore à faire.

L'article 3 de la loi de finances du 31 décembre 1907 n'a, le Parlement y a bien insisté, que la portée d'une simple opération de statistique. C'est le dernier texte en vigueur sur la question.

Il nous semble que, dans cette question de la péréquation de l'impôt foncier, il est bon de ne pas procéder par mesures trop timides. Il faut se mettre en présence de l'origine du mal qui est le mauvais état du cadastre, et consentir les sacrifices nécessaires pour la revision de ce cadastre. Quand il sera revisé, il sera bon de transformer l'impôt foncier de répartition en un impôt de quotité. Ce sera là, croyons-nous, le seul moyen d'arriver non pas sans doute à la justice idéale qui n'est guère réalisable en matière d'impôt, mais à cette approximation de justice qui peut se concilier avec la contingence des choses humaines.

VU :

Le Doyen,

CH. LYON-CAEN.

VU :

Le Président de thèse,

M. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
BIBLIOGRAPHIE.....	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I. — L'impôt foncier et le cadastre.	
SECTION I. — L'impôt foncier. Historique. Etat actuel	9
SECTION II. — Le cadastre. Son histoire. Son état actuel	17
CHAPITRE II. — Les inégalités de répartition de l'impôt foncier et le problème de la péréquation.	
CHAPITRE III. — Des différents moyens théori- ques d'arriver à la péréquation.	
SECTION I. — Solutions déclarant la péréquation impossible ou inutile.....	41
SECTION II. — Le système des dégrèvements.....	45
SECTION III. — Transformation de l'impôt foncier en un impôt de quotité.....	48
SECTION IV. — Systèmes tendant à la réforme du cadastre	62
CHAPITRE IV. — Des réformes réalisées ou projetées.	
SECTION I. — Les lois de dégrèvement.....	96
§ 1. — Période s'étendant de 1791 jusqu'à la loi du 21 juillet 1897.....	97

§ 2. — Loi de dégrèvement du 21 juillet 1897.	104
SECTION II. — Modifications à la loi de 1807 sur le cadastre.....	108
§ 1. — Période de 1807 à 1891.....	109
§ 2. — La commission du cadastre et la loi du 17 mars 1898.....	115
SECTION III. — L'article 3 de la loi de finances de l'exercice 1908 et quelques propositions qui l'ont précédé.....	134
SECTION IV. — La contribution foncière des propriétés non bâties et le projet actuel d'impôt sur le revenu.....	157
CONCLUSION.....	164
TABLE DES MATIÈRES.....	167

CHAUMONT. — Typographie et Lithographie CAVANIOL.

